ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

ДОКЛАД

о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год

МОСКВА
2017

ВВЕДЕНИЕ 5

1. ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 8

1.1. Состояние конкуренции в Российской Федерации **8**
1.1.1. Государственно-монополистические тенденции в экономике России 8
1.1.2. Картелизация российской экономики 15
1.1.3. Системные проблемы применения законодательства о закупках 23
1.1.4. Проблемные вопросы применения законодательства о концессиях 32
1.1.5. Системные проблемы применения законодательства Российской Федерации о торгах 44
1.1.6. Влияние на состояние конкуренции санкций, введенных в отношении России 47
1.2. Оценка состояния конкурентной среды в регионах. Реализация Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации **54**
1.3. Состояние развитие и поддержки малого и среднего предпринимательства **75**
1.4. Оценочные характеристики конкуренции в Российской Федерации и деятельности ФАС России **88**
1.4.1. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации 88
1.4.2. Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации 91
1.4.3. Оценочные характеристики общественных объединений 103
1.4.3.1. Агентство стратегических инициатив 103
1.4.3.2. Общероссийская общественная организация малого и среднего бизнеса «ОПОРА РОССИИ» 107
1.4.3.3. Общероссийская общественная организация «Деловая Россия» 123
1.4.3.4. Торгово-промышленная палата Российской Федерации 156
1.4.3.5. Российский союз промышленников и предпринимателей 176
1.4.3.6. Национальный союз производителей молока 184
1.4.3.7. Ассоциация антимонопольных экспертов 186
1.4.3.8. Некоммерческое партнерство «Объединение корпоративных юристов России» 202
1.4.4. Оценки независимых международных изданий 211
1.4.5. Оценки федеральных органов исполнительной власти 215
1.4.5.1. Министерство экономического развития Российской Федерации 215
1.4.5.2. Министерство здравоохранения Российской Федерации 219
1.4.5.3. Министерство энергетики Российской Федерации 239
1.4.5.4. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации 255
1.4.5.5. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации 274
1.4.5.6. Министерство транспорта Российской Федерации 288
1.4.5.7. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации 313
1.4.5.8. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации 316
1.4.5.9. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока 325
1.4.5.10. Министерство спорта Российской Федерации 343
1.4.5.11. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации 345
1.4.5.12. Министерство культуры Российской Федерации 354
1.4.5.13. Министерство образования и науки Российской Федерации 356
1.4.5.14. Федеральное агентство научных организаций 360
1.4.5.15. Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка 362
1.4.5.16. Федеральное агентство по рыболовству 364
1.5. Развитие законодательства и правоприменительной практики в сфере конкуренции в Российской Федерации **367**
1.5.1. Развитие законодательства в сфере конкуренции. 367
1.5.2. Развитие судебной практики по делам о нарушениях антимонопольного законодательства 375
1.5.3. Развитие правоприменительной практики в отдельных сферах. 380
1.6. Разъяснения применения антимонопольного законодательства, развитие научной и образовательной деятельности **404**
1.6.1. Формирование единообразия применения норм антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России 404
1.6.2. Развитие научной и образовательной деятельности в сфере конкурентного права и антимонопольного законодательства 412
1.7. Международное сотрудничество как фактор повышения эффективности реализуемой конкурентной политики **414**

2. ТЕМА ГОДА: ПРОКОНКУРЕНТНАЯ ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА ... 438

2.1. Системные проблемы тарифной политики ... **438**
2.2. Стратегия новой тарифной политики ... **453**
2.3. Задачи ФАС России в сфере тарифного регулирования ... **472**
2.4. Деятельность ФАС России по регулированию тарифов ... **475**
2.5. Результаты внедрения новой тарифной политики на отдельных товарных рынках ... **489**
2.6. Взаимодействие с региональными органами регулирования и контроль за принятыми тарифными решениями ... **525**

3. СОСТОЯНИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТОВАРНЫХ РЫНКАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ... 528

3.1. Развитие конкуренции на отдельных товарных рынках ... **528**
3.1.1. Сфера здравоохранения ... 528
3.1.1.1. Общая оценка состояния конкуренции. ... 528
3.1.1.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. ... 533
3.1.1.3. Проблемы развития конкуренции. ... 537
3.1.1.4. Предложения по развитию конкуренции. ... 538
3.1.2. Рынки электрической энергии и мощности ... 544
3.1.2.1. Общая оценка состояния конкуренции. ... 544
3.1.2.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. ... 546
3.1.2.3. Проблемы развития конкуренции. ... 548
3.1.2.4. Предложения по развитию конкуренции. ... 550
3.1.3. Рынки нефти и нефтепродуктов ... 550
3.1.3.1. Общая оценка состояния конкуренции. ... 550
3.1.3.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. ... 551
3.1.3.3. Проблемы развития конкуренции. ... 553
3.1.3.4. Предложения по развитию конкуренции. ... 555
3.1.4. Газовая сфера ... 556
3.1.4.1. Общая оценка состояния конкуренции. ... 556
3.1.4.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. ... 556
3.1.4.3. Проблемы развития конкуренции ... 558
3.1.4.4. Предложения по развитию конкуренции ... 559
3.1.5. Сфера жилищно-коммунального хозяйства ... 561
3.1.5.1. Тепло-, водоснабжение и водоотведение ... 561
3.1.5.2. Рынок сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов ... 565
3.1.5.2.1. Общая оценка состояния конкуренции ... 565
3.1.5.2.2. Достигнутые результаты развития конкуренции ... 569
3.1.5.2.3. Проблемы развития конкуренции ... 571
3.1.5.2.4. Предложения по развитию конкуренции ... 572
3.1.6. Рынки услуг связи для целей теле- радиовещания ... 573
3.1.6.1. Общая оценка состояния конкуренции ... 573
3.1.6.2. Предложения по развитию конкуренции. ... 578
3.1.7. Рынок железнодорожных перевозок ... 578
3.1.7.1. Общая оценка состояния конкуренции. ... 578
3.1.7.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. ... 579
3.1.7.3. Проблемы развития конкуренции. ... 580
3.1.8. Рынок стивидорных услуг ... 581
3.1.8.1. Общая оценка состояния конкуренции. ... 581
3.1.8.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. ... 582
3.1.8.3. Проблемы развития конкуренции. ... 584
3.1.8.4. Предложения по развитию конкуренции. ... 584
3.1.9. Сфера целлюлозно-бумажной промышленности ... 585
3.1.9.1. Общая оценка состояния конкуренции на отдельных товарных рынках целлюлозно-бумажной промышленности. ... 585
3.1.9.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. ... 587
3.1.9.3. Проблемы развития конкуренции. ... 588
3.1.9.4 Предложения по развитию конкуренции. ... 589
3.1.10. Рынок минеральных удобрений ... 590
3.1.10.1. Общая оценка состояния конкуренции. ... 590
3.1.10.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. ... 593
3.1.10.3. Проблемы развития конкуренции. ... 595
3.1.10.4. Предложения по развитию конкуренции. ... 597
3.1.11. Рыбохозяйственный комплекс. ... 599
3.1.11.1. Аквакультура (товарное рыбоводство) ... 599

3.1.11.1.1. Общая оценка состояния конкуренции. 599
3.1.11.1.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. 599
3.1.11.1.3. Проблемы развития конкуренции. 600
3.1.11.1.4. Предложения по развитию конкуренции. 601
3.1.11.2. Рыболовство 601
3.1.11.1. Общая оценка состояния конкуренции. 601
3.1.11.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. 601
3.1.11.3. Проблемы развития конкуренции. 602
3.1.11.4. Предложения по развитию конкуренции. 602
3.1.12. Рынок алкогольной продукции 604
3.1.12.1. Общая оценка состояния конкуренции. 604
3.1.12.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. 608
3.1.12.3. Проблемы развития конкуренции. 609
3.1.12.4. Предложения по развитию конкуренции. 610
3.1.13. Рынок сахара 611
3.1.13.1. Общая оценка состояния конкуренции. 611
3.1.13.2. Достигнутые результаты развития конкуренции. 613
3.1.13.3. Проблемы развития конкуренции. 614
3.1.13.4. Предложения по развитию конкуренции. 616
3.1.14. Развитие конкуренции на рынке страховых услуг 616
3.1.14.1. Общая оценка состояния конкуренции 616
3.1.14.2. Достигнутые результаты развития конкуренции 623
3.1.14.3. Проблемы развития конкуренции 626
3.1.14.4. Предложения по развитию конкуренции 632
3.2. ОБ ОЦЕНКЕ МЕР ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ, ПРИНЯТЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В КУРИРУЕМЫХ ИМИ ОТРАСЛЯХ 633
3.2.1. О Планах развития конкуренции («Дорожных картах») в отраслях экономики на 2017-2018 годы 633
3.2.2. Оценка отдельных мер, принятых федеральными органами исполнительной власти в курируемых ими отраслях 639
4. РАЗВИТИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ 648
4.1. ОБ ОЦЕНКЕ ИЗМЕНЕНИЯ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДЫ НА ТОВАРНЫХ РЫНКАХ, РАССМОТРЕННЫХ В ПРЕДЫДУЩИХ ДОКЛАДАХ 648
4.2. О РЕАЛИЗАЦИИ МЕР, ПРЕДЛОЖЕННЫХ В ПРЕДЫДУЩИХ ДОКЛАДАХ, И ОБ ОЦЕНКЕ ИХ ЭФФЕКТИВНОСТИ 649
5. ЗАДАЧИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 664
5.1. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ. 664
5.2. ЗАДАЧИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТДЕЛЬНЫХ ОТРАСЛЯХ 669
ПРИЛОЖЕНИЕ 687
ОБ ИТОГАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФАС РОССИИ В 2016 ГОДУ 687

ВВЕДЕНИЕ

Конституция Российской Федерации устанавливает гарантии единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности.

Защита конкуренции и обеспечение конкурентных рыночных отношений, недопущение монополистической деятельности являются основой существования и развития рыночной экономики, а активное содействие развитию конкуренции в Российской Федерации, безусловно, является приоритетным направлением деятельности органов власти.

По результатам анализа экономической ситуации в России Федеральная антимонопольная служба ежегодно представляет Доклад о состоянии конкуренции, в котором отражаются основные проблемы и перспективы развития товарных рынков, содержатся предложения по повышению эффективности их функционирования.

Оценка состояния конкуренции как в целом, так и в отдельных отраслях и сферах является важнейшим инструментом разработки и реализации государственной экономической политики.

В условиях внешних и внутренних факторов негативного воздействия на экономику ключевой ролью государства является поддержка не только крупных отраслей экономики, оборонного сектора, но и выработка стратегии развития конкурентных отношений в сфере малого и среднего предпринимательства.

Общая (главная) цель государственного регулирования экономки – обеспечение рационального хозяйствования, ориентированного на повышение эффективности, создание и развитие конкурентных условий.

Оценка состояния конкуренции в 2016 году, полученная в результате подготовки Доклада свидетельствует о сохранении в целом негативных явлений, имевших место в 2015 году, а также увеличении опасности ряда экономических угроз, таких, например, как картелизация экономики.

Фактором негативного влияния на состояние экономики продолжают оставаться государственно-монополистические тенденции в экономике, которые приводят к усилению роли монополий, усложняют конкурентную политику, усиливают монополистические тенденции в неконтролируемом государством экономическом пространстве.

Эти процессы сопровождаются замедленными темпами приватизации, наличием у организаций с государственным участием значительного количества непрофильных активов и медленными темпами их реализации.

Нарастание картелизации экономики как новый вызов экономической безопасности Российской Федерации требует адекватных мер со стороны государства и общества.

В условиях реальной возможности государственного воздействия на активизацию экономических процессов остаются не решенными системные проблемы в сфере государственных и муниципальных закупок, распоряжения государственным и муниципальным имуществом, прочими видами государственных ресурсов.

Ключевые показатели деятельности малого и среднего бизнеса в Российской Федерации, состояние бизнес - среды и региональные разрывы в условиях для ведения бизнеса, сложности доступа к кредитным средствам и многие другие факторы демонстрируют необходимость поиска новых методов оказания государственной поддержки малому бизнесу.

Важнейшим фактором, сдерживающим развитие экономических процессов является состояние системы тарифного регулирования, оказывающего решающее значение на все сферы деятельности.

Реформирование тарифного законодательства и тарифного регулирования в целом является ключевым ресурсом, способным обеспечить существенное изменение экономической ситуации.

Федеральная антимонопольная служба представляет Доклад, подготовленный в соответствии с пунктом 10 частью 2 статьи 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

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

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

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

Доклад включает раскрытие информации о состоянии конкуренции в сферах: здравоохранения, электроэнергетики, нефти и газоснабжения,

жилищно-коммунального хозяйства, железнодорожного транспорта, стивидорных услуг, рыбохозяйственного комплекса и в некоторых других.

В качестве «темы года» в Докладе ФАС России определена проконкурентная тарифная политика. В соответствующем разделе раскрыты: системные проблемы тарифной политики, концепция проконкурентной тарифной политики, внедрение проконкурентной тарифной политики, проблемы ее реализации и пути их решения.

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

1. ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Состояние конкуренции в Российской Федерации

По данным официальной статистической отчетности, 2016 год по сравнению с 2015 г. ознаменовался для России снижением ВВП на 0,2%, незначительным ростом индексов промышленного производства (на 1,1 %) и продукции сельского хозяйства (4,8%) и снижением индекса обрабатывающего производства (-0,1%)[1]. По данным Минэкономразвития, по итогам 2016 года инфляция составила 5,4 %, в среднем за год потребительские цены выросли на 7,1 % (в 2015 году – 12,9 % и 15,5 % соответственно), в то время как потребительский спрос показал отрицательную динамику: - 3,8% [2] . На 01.01.2017 общее количество организаций составило 4 553 818, на 01.01.2016 – 4 820 432, то есть в 2016 году их количество сократилось на 6%; при этом в 2016 г. внесено записей в ЕГРЮЛ о новых 498 642 организациях, и исключены сведения об 780 982 организациях, прекративших свою деятельность.

В целом в состоянии конкуренции в Российской Федерации в 2016 г. не произошло значительных сдвигов в сторону ее оздоровления и развития. При этом многие из опасных тенденций в российской экономике, создающих непреодолимые барьеры в развитии конкуренции, которые не были преодолены государством в 2016 г., лишь усугубились.

Ключевыми проблемами, препятствующими развитию экономики, конкуренции, повышению качества товаров и снижения их стоимости для потребителя, прежде всего, являются: сохранение государственно-монополистических тенденций в экономике; картелизация российской экономики; системные проблемы законодательства о закупках, об обязательных торгах при передаче прав на государственное и муниципальное имущество, в том числе на концессионной основе; несовершенство системы тарифного регулирования.

1.1.1. Государственно-монополистические тенденции в экономике России

В Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год ФАС России было обращено внимание на то, что в развитии экономики России проявляются государственно-монополистические тенденции, характеризующиеся увеличением доли государства в экономике.

Сращивание монополий с государством и прямое огосударствление

[1] http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/info/oper-01-2017.pdf.
[2] http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/9056bb04-390c-47f9-b47f-8e3b061bc7b8/monitor1-12.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9056bb04-390c-47f9-b47f-8e3b061bc7b8.

производства являются неотъемлемыми свойствами государственно-монополистического капитализма. По мере усиления общественного характера производительных сил государство берет на себя все больший объем организационно-хозяйственных функций, вмешивается в процесс воспроизводства на макроэкономическом уровне, пытаясь в краткосрочной и долгосрочной перспективе регулировать всю хозяйственную систему страны в целом.

Оценки, приведенные в 2015 году, свидетельствовали о значительном вкладе государства и компаний с государственным участием в ВВП Российской Федерации. Перед кризисом 1998 года доля государства в экономике России оценивалась примерно в 25%. В 2008 году – уже в 40-45%. К 2013 году она превысила 50%. Сегодня, по многим экспертным оценкам, она может превышать уже 60-70%. Следует отметить, что в 2016 году ситуация существенно не изменилась.

В экспертном сообществе применяются различные методики определения доли присутствия и участия государства в экономике. При этом в различных сочетаниях нередко используются показатели, характеризующие: соотношение прибыли компаний с государственным участием к общему объему ВВП; объем инвестиций в основной капитал из бюджетных средств; долю хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, по отношению к общему количеству хозяйствующих субъектов; процессы приватизации государственного и муниципального имущества; долю поставщиков для государственных и муниципальных нужд, в которых имеется участие государства, по отношению ко всем поставщикам; количества видов деятельности, цены (тарифы) на которые утверждаются государством. При этом необходимо заметить, что сама оценка доли государственного сектора в российской экономике осложняется, в том числе тем, что государству принадлежат определенные доли в акционерном капитале и многих формально коммерческих организаций.

В 2016 году объем инвестиций в основной капитал из бюджетных средств составил 9,1% (16 млн.руб.) из общего объема инвестиций в Российской Федерации в 2016 г. (14639,8 млн.руб.)[3].

Фактором, отрицательно влияющим на развитие конкуренции, продолжает оставаться значительная доля хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, в российской экономике. К таким компаниям относятся, в том числе унитарные предприятия, а также общества, в которых государство владеет более 25% акций.

Несмотря на предпринимаемые государством реформы, направленные на выход государства из участия в хозяйствующих субъектах, общее количество хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности (РФ и собственности субъектов РФ), по состоянию на

[3] http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/social/osn-01-2017.pdf.

01.01.2017 составило 64457, что всего на 1,7% меньше по сравнению с прошлым годом (на 01.01.2016 число таких хозяйствующих субъектов составило 65587)[4].

При этом, по данным Росстата, доля прибыли организаций с государственным участием составляет около 7% в объеме прибыли организаций всех форм собственности.

В соответствии со статистикой Росстата[2] количество акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, на 01.01.2016 составляло 1557 (из них 174 акционерных общества с долей государственного участия от 25% до 50%, 816 акционерных обществ с долей государственного участия свыше 50% и 88 акционерных обществ в отношении которых Российская Федерация обладает специальным правом на участие в управлении («золотая акция»).

По состоянию на 01.01.2017 число таких акционерных обществ снизилось до 1356, что лишь на 12,9% ниже, чем на 01.01.2016 (из них 128 акционерных общества с долей государственного участия от 25% до 50%, 575 акционерных обществ с долей государственного участия свыше 50%, и 81 акционерное общество, в отношении которого Российская Федерация обладает специальным правом на участие в управлении («золотая акция»).

Согласно статистике, размещенной на официальном сайте Федеральной налоговой службы[5], **количество унитарных предприятий**, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) по состоянию ***на 01.01.2013*** составило ***11252*** предприятия, а на 01.01.2016 – 23262 предприятий (за 3 года число предприятий увеличилось более чем в 2 раза). По состоянию на 01.01.2017 в ЕГРЮЛ содержатся сведения о 21034 унитарном предприятии, что лишь на 2228 меньше, чем год назад (10%).

При этом в период с 01.01.2016 – 01.01.2017 было создано 632 унитарных предприятия.

Указанное уменьшение количества унитарных предприятий не существенно и практически не влияет на общую значительную долю хозяйствующих субъектов, относящихся к государственной собственности, в российской экономике.

При этом по оценкам, содержащимся в заключении Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации по вопросу реформирования унитарных предприятий (2015 г.), производительность труда работников унитарных предприятий в среднем в 4,5 раза ниже, чем у работников организаций иных организационно-правовых форм.

Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации обращает внимание на проблему отсутствия полной и достоверной информации об имуществе унитарных предприятий, их финансово-хозяйственной деятельности, особенно о муниципальных унитарных предприятиях. Также

[4] http://www.gks.ru/free_doc/new_site/gosudar/pok_effect/pok_effect.html.
[5] https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/registration_ip_yl/#t5.

особенности организационно-правовой формы (унитарная организация) и закрепления имущества (хозяйственное ведение) обуславливают неэффективность унитарных предприятий. У основного бенефициара – публично-правового образования – отсутствуют эффективные инструменты корпоративного контроля над деятельности унитарных предприятий – советов директоров, включая независимых директоров, систем управления рисками и внутреннего контроля, оперативного получения информации об операционной деятельности и др. Административный контроль также неэффективен ввиду большого количества унитарных предприятий, наличия объективного конфликта интересов у основного бенефициара унитарных предприятий – публично-правового образования (рыночная эффективность против реализации государственных (муниципальных) функций). «Защищенный спрос» на продукцию предприятия, дополнительные возможности для его капитализации собственником имущества, невозможность поглощения неффективных предприятий, отсутствие рыночных сигналов для смены неэффективной управленческой команды и низкая эффективность процедур банкротства унитарных предприятий – исключают возможности рыночного контроля предприятия и негативно отражаются на конкуренции.

Кроме того, по мнению ФАС России, именно участие унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках.

Так, если проанализировать отраслевую составляющую статистических данных Росстата о сферах деятельности унитарных предприятий, то можно заметить, что многие из них функционирует в конкурентных сферах.

Например, по данным Росстата, в сфере розничной торговли, ремонта бытовых изделий и предметов личного пользования количество унитарных предприятий на 01.01.2016 составило 1484, на 01.01.2017 - 1261.

В сфере сделок с недвижимостью, аренды и предоставления услуг число унитарных предприятий на 01.01.2017 составило 4695, из них:

- федеральных унитарных предприятий – 442, что составляет 34,5% от числа всех федеральных унитарных предприятий;

- на региональном уровне количество унитарных предприятий в данной сфере составило 499 – 20,5% от общего количества унитарных предприятий, созданных субъектами Российской Федерации;

- на муниципальном уровне – 3754, что составляет 24,6% от количества всех муниципальных унитарных предприятий.

Таким образом, данная статистика демонстрирует отсутствие существенных изменений по сравнению с предыдущими годами и наглядно показывает, что значительное число унитарных предприятий созданы и функционируют в сферах с развитой конкуренцией.

В соответствии с Реестром субъектов естественных монополий по состоянию на 01.01.2017 из 6219 субъектов, внесенных в Реестр, 1127 (18,1%) являются унитарными предприятиями.

Ликвидация унитарных предприятий осуществляется, но крайне медленно, причем нередко она проводится в форме реорганизации в иные формы организаций с государственным участием, что может свидетельствовать лишь о трансформации доли государства в экономике в иные формы хозяйствования.

К примеру, одновременно с несущественным уменьшением количества унитарных предприятий количество автономных учреждений увеличилось следующим образом:

- на федеральном уровне количество автономных учреждений за 2016 год (по сравнению с 2015 г.) увеличилось на 57,4% (222 учреждения на 01.01.2017);

- на региональном уровне число автономных учреждений на 01.01.2016 составляло 4429, а на 01.01.2017 составило 4460 (то есть увеличилось на 0,7%).

Здесь необходимо обратить внимание на то, что с 1 января 2017 г. государственные и муниципальные унитарные предприятия были переведены на процедуры размещения заказов для своих нужд по правилам, установленным Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее также – Закон о контрактной системе, Закон № 44-ФЗ), автономные учреждения не обязаны руководствоваться данным Законом (за исключением отдельных случаев, прямо предусмотренных Законом № 44-ФЗ).

Необходимо также обратить внимание на процесс приватизации.

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

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

На официальном сайте Росстата [6] отражены отдельные показатели приватизации имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий в Российской Федерации. Следует отметить что за последнее десятилетие темпы приватизации значительно

[6] http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/reform/#.

сократились. Так в 2006 году было приватизировано 444 имущественных комплекса государственных и муниципальных унитарных предприятий, в 2010 количество таких приватизированных комплексов составило 217 (примерно в два раза меньше), а в 2015 было приватизировано всего 107 таких имущественных комплексов. Таким образом, начиная с 2010 года темпы приватизации сократились более чем в три раза.

Кроме того, число хозяйственных обществ, созданных в результате преобразования государственных и муниципальных унитарных предприятий *в рамках федеральной собственности в 2014 г*оду, составило 15 предприятий, *в 2015 году* – 27 предприятий, *в рамках собственности субъектов Российской Федерации в 2014 году* – 50 предприятий, *в 2015 году* – 46 предприятий, *в рамках муниципальной собственности в 2014 году* – 42 предприятия, *в 2015 году* – 34 предприятия.

Таким образом, замедленные темы приватизации государственных унитарных предприятий сохраняются и в настоящее время, при этом на муниципальном уровне процессы приватизации предприятий практически отсутствуют.

В отчете Федерального агентства по управлению государственным имуществом «О выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014-2016 гг.» в 2015 году указывается, что при выявлении у ряда унитарных предприятий в хозяйственном ведении значительного количества разнородных, не связанных объектов, в большинстве случаев прослеживается, что такие предприятия не осуществляют какой-либо профильной деятельности, кроме сдачи соответствующих объектов в аренду[7].

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

В отчете Федерального агентства по управлению государственным имуществом «О выполнении прогнозного плана (программы) приватизации федерального имущества 2014-2016 гг.» в 2016 году указывается, что в 2014-2016 годах в рамках реализации Программы приватизации[8]:

1) обеспечено ежегодное перевыполнение увеличивавшегося год от года планового задания по перечислению в федеральный бюджет доходов от продажи имущества, находящегося в федеральной собственности (без учета стоимости акций крупнейших компаний). В 2014 году установленное плановое задание (3 млрд руб.) было перевыполнено более чем вдвое, в 2015 году увеличенное до 5 млрд руб. плановое задание перевыполнено на 26%, и в 2016 году увеличенное до 8,5 млрд руб. плановое задание перевыполнено на 16%;

2) обеспечен последовательный, год от года, рост общего количества реализованных сделок: 119 сделок в 2014 году, 141 сделка в 2015 году (118%

[7] https://www.rosim.ru/about/reports.
[8] http://www.rosim.ru/about/reports/performance/305192.

к предшествующему году), 461 сделка в 2016 году (326% к предшествующему году);

3) увеличена прозрачность и открытость торгов: в 2016 году среднее количество участников торгов в расчете на каждую состоявшуюся приватизационную сделку увеличилось вдвое по сравнению с 2015 годом и составило 6 участников.

При этом, по мнению ФАС России, указанные Росимуществом положительные тенденции практически не повлияли на долю государственного участия в экономике, тогда как падение темпов приватизации является показательным фактором.

Еще одной проблемой является наличие у организаций с государственным участием значительного количества непрофильных активов и медленные темпы их реализации. По данным Минэкономразвития России, в ноябре 2016 г. 40 госкомпаний из 52, включенных в специальный перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации, разработали программы отчуждения таких активов. В такие программы были включены 27 646 активов на 211,7 млрд руб., из них было продано только 16 999 активов на 176 млрд руб.

Помимо того, что госкомпании и госкорпорации пользуются государственной поддержкой, например, в форме субсидирования процентной ставки на реализацию отдельных инвестиционных проектов, государственных гарантий по кредитам, облигациям, применения отраслевых мер поддержки, отдельную опасность также представляет риск включения затрат на обслуживание непрофильных активов в тарифы регулируемых организаций.

В настоящее время ФАС России в рамках тарифного регулирования и контроля последовательно придерживается принципа недопущения включения в структуру утверждаемого тарифа на товары (работы, услуги) субъектов естественных монополий затрат, связанных с обслуживанием непрофильных активов (ресторанов, прачечных, спортивных команд, средств массовой информации, туристических компаний, медицинских учреждений, организаций культурного отдыха, акции в других непрофильных коммерческих организаций и пр.).

Однако проблема в настоящее время существует, не искоренена в полной мере, поскольку затраты на непрофильные активы остались в отдельных тарифах, принятых еще до передачи функций по регулированию тарифов в ФАС России, а «устаревшее» по сути, но действующее сейчас тарифное законодательство предоставляет возможность на региональном уровне включать в структуру тарифа затраты на содержание непрофильных активов.

Относительно доли государственного участия в сфере государственных закупок, необходимо обратить внимание на следующее.

По данным Единой информационной системы в сфере закупок в рейтинге «топ 50» поставщиков за 2016 год по сумме всех заключенных

контрактов, общая сумма контрактов крупнейших поставщиков для государственных и муниципальных нужд составляет 1 006 311 млн. руб. – 15,7% от общей суммы закупок по размещенным извещениям за 2016 г. (6410450 млн.руб.).

Из указанных 50 поставщиков: 9 - являются унитарными предприятиями, 15 - хозяйствующих субъектов полностью находятся в государственной собственности, еще в 10 из них - доля государственной собственности превышает 25%.

Таким образом, около 70% поставщиков (общая сумма контрактов указанных поставщиков составляет 669 616.5 млн. рублей) из 50 крупнейших по сумме всех заключенных контрактов за 2016 год поставщиков являются организациями, в которых государство принимает участие в той или иной форме.

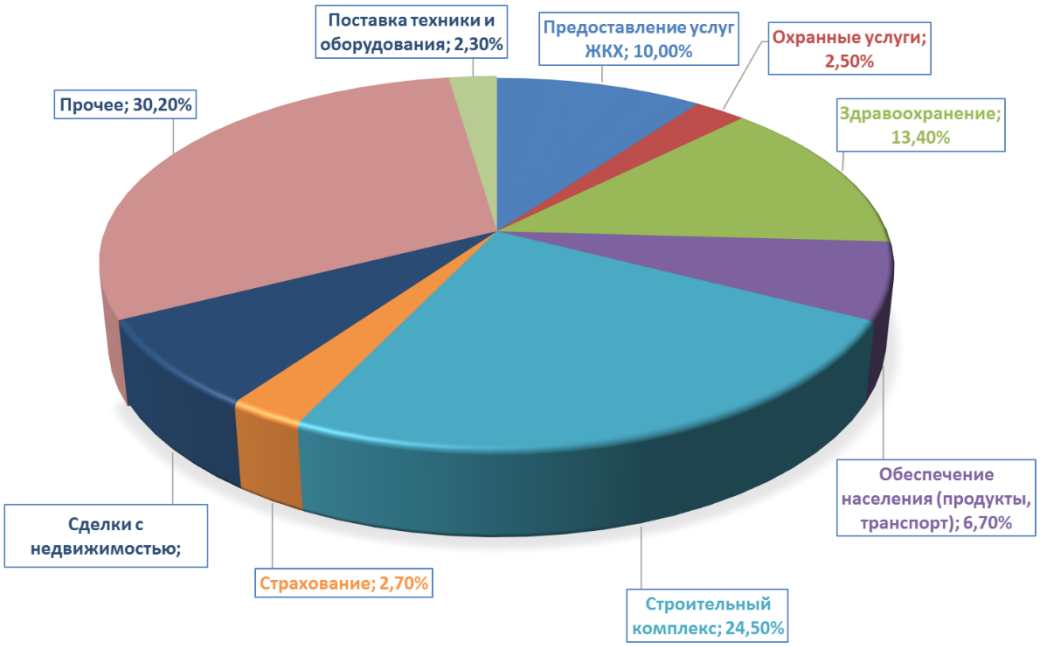
1.1.2. Картелизация российской экономики

Картели и иные антиконкурентные соглашения в Российской Федерации как на товарных рынках, так и на торгах наносят вред национальной безопасности, интересам бизнеса и населения страны, а также существенный ущерб бюджетам государства и компаний с государственным участием при проведении закупок, в том числе закупок в сфере гособоронзаказа, при проведении торгов по распределению государственных ресурсов, собственности, прав.

Ежегодно в Российской Федерации выявляется все большее количество картелей и иных антиконкурентных соглашений. В 2016 году было возбуждено 692 дела об антиконкурентных соглашениях, из них 330 дел о картелях, что на 18% больше, чем в 2015 году (282 дела). При этом более 80 % дел по картелям – сговоры на торгах (298 дел), что почти на 30% больше, чем в 2015 году (232 дела).

Антиконкурентные соглашения, включая наиболее опасный их вид – картели – широко распространены во всех секторах российской экономики, в том числе имеющих стратегическое значение (распределение и добыча водных биологических ресурсов, поставка медикаментов и продуктов питания).

Специфической чертой антиконкурентных соглашений в России является участие в них государственных органов, организаций и должностных лиц, совершение государственными служащими деяний, содержащих признаки преступлений (взятка, хищение, злоупотребление служебным положением) с целью сокрытия и (или) обеспечения заключения и исполнения антиконкурентных соглашений (Так, в 2016 году антимонопольными органами было возбуждено 262 дела о заключении антиконкурентных соглашений с органами власти, что превышает показатели 2015 года на 15% (228 дел). Картели являются питательной средой для коррупции.



При этом данные статистики не в полной мере отражают те процессы, которые происходят в сфере картелизации экономики и государственных закупок.

Картели с целью поддержания цен на торгах изменились качественно. Если до 2014 года в картелях на торгах, как правило, принимали участие не более 10 хозяйствующих субъектов и их деятельность обычно охватывала несколько закупочных процедур, то в 2015 – 2016 годах количество хозяйствующих субъектов, участвующих в одном картеле, исчисляется зачастую десятками, а количество торгов, охваченных деятельностью одного картеля, десятками и сотнями. Сами картели на торгах стали приобретать все признаки, присущие организованным преступным группам и преступным сообществам: структурированность, устойчивость, распределение ролей.

Картели оказывают крайне негативное влияние не только на сектор государственных закупок, но и на товарные рынки в масштабах отдельных субъектов Российской Федерации и страны в целом. Так, например, антиконкурентное соглашение на закупках по перевозке нефтепродуктов в Чукотском автономном округе стало одной из причин существенного роста цен на горюче-смазочные материалы по сравнению с другими сопоставимыми регионами.

На фармацевтических рынках сектор государственных закупок составляет более 30%. Сегодня деятельность картелей с целью поддержания цен на торгах по государственным закупкам медикаментов и изделий медицинского назначения зафиксирована на территории 80 субъектов Российской Федерации и это, несомненно, оказывает негативное влияние на состояние конкуренции и на региональных товарных рынках.

Ежегодный объем закупок в Российской Федерации для

государственных нужд и нужд государственных компаний составляет свыше 30 триллионов рублей. При том, что латентность картелей на торгах крайне высока и сопоставима с латентностью коррупционных преступлений, совокупный ущерб от деятельности всех картелей (на товарных рынках, при проведении государственных закупок и закупок госкомпаний, при торгах по отчуждению государственного имущества и прав и т.д.) может достигать до 1,5-2% ВВП.

Общественная опасность картелей очевидна. Картели - соглашения тайные, влекущие серьезную административную и, зачастую, уголовную ответственность. Все чаще в картельных практиках на территории России участвуют иностранные компании, незаконно и нелегально вторгаясь, в том числе и в стратегически важные отрасли экономики. Все чаще для достижения тайных антиконкурентных соглашений используются цифровые технологии.

ФАС России собственными силами, без проведения оперативно-розыскных мероприятий, ежегодно выявляет несколько сотен картелей и иных антиконкурентных соглашений. Антимонопольными органами страны за участие в подобных соглашениях к административной ответственности ежегодно привлекаются до полутора тысяч хозяйствующих субъектов.

При этом органами внутренних дел в 2016 году выявлено всего 3 картеля и возбуждено 3 уголовных дела по ст. 178 УК РФ (ограничение конкуренции) и ни одно из них не было направлено в суд.

В целом картели и иные антиконкурентные соглашения угрожают экономической безопасности страны, наносят существенный вред бюджетам государства и компаний с государственным участиям, способствуют проявлениям коррупции, подрывают основу рыночной экономики России, препятствуют реализации государственных программ, развитию инфраструктуры страны, являются факторами, ведущими к социальной нестабильности.

Нарастание картелизации экономики как новый вызов экономической безопасности Российской Федерации требует адекватных мер со стороны государства и общества.

Картели должны быть признаны одной из угроз экономической безопасности страны и включены в Стратегию экономической безопасности Российской Федерации.

Требует модернизации антикартельное законодательство: запрет на картели должен быть адаптирован к новым реалиям, в которых картели стали организованными группами и сообществами. Необходима гармонизация антимонопольных и уголовно-правовых запретов картелей.

Федеральной антимонопольной службе для противодействия картелям необходимы полномочия на получение результатов оперативно-розыскных мероприятий.

Необходимо введение «оборотных» штрафов за воспрепятствование проверкам антимонопольных органов.

Помимо этого, законодательством должна быть предусмотрена возможность получения антимонопольным органом свободного доступа к любым информационным ресурсам органов власти, сведений, связанных с коммуникациями хозяйствующих субъектов в сети Интернет, а также банковской тайны и персональных данных.

Необходимо совершенствовать процедуры государственных торгов, делая их понятными и прозрачными. Крайне важен с этой точки зрения перевод максимального количество конкурентных процедур в электронную форму. Важным фактором сдерживания сговоров на торгах будет являться введение предупреждения участников торгов о запрете на антиконкурентные соглашения и ответственности за них, а также создание единого реестра участников картелей.

В противодействии картелям и иным антиконкурентным соглашениям необходимо взаимодействие всех надзорных, контролирующих и правоохранительных органов: ФАС России, Росфинмониторинга, Счетной палаты, СК России, органов полиции и прокуратуры, ФНС России, ФСБ России.

Необходимо прививать в общественном сознании и в бизнес культуре нетерпимость к картелям и иным антиконкурентым соглашениям. Здесь большую роль могут сыграть общественные структуры, такие как движение «За честные закупки» Общественного народного фронта, корпоративные объединения: Ассоциация антимонопольных экспертов, Объединение корпоративных юристов и другие.

Одним из эффективных инструментов предупреждения антиконкурентных соглашений является внедрение хозяйствующими субъектами антимонопольного комплаенса, который позволит донести до каждого работника необходимые знания об антимонопольных запретах и может сыграть большую превентивную роль.

Высокой степенью картелизации характеризуются следующие отрасли экономики:

1. Оборона и безопасность

Всего в сфере гособоронзаказа выявлено более 100 хозяйствующих субъектов – участников картелей.

Так, например, в 2012 году ФАС России выявила картель по поддержанию цен на торгах по поставкам вещевого имущества для МВД, который действовал на протяжении нескольких лет и объединял 32 хозяйствующих субъекта.

Схема работы картеля выглядела так: участники сговора подавали заявки на интересующие их лоты, затем делили их между собой, в том числе, используя некие «квоты», на торгах по каждому лоту один заранее определенный «собранием» участник побеждал по максимальной цене при неучастии остальных.

Участники картеля были привлечены к административной ответственности, наложено штрафов на общую сумму около 15 млн. рублей.

К уголовной ответственности никто из участников картеля не был привлечен, несмотря на направленное в правоохранительные органы заявление о преступлении.

В 2016 г. ФАС России был выявлен картель по поддержанию цен на торгах по поставкам вещевого имущества для нужд МВД России, ФСБ России и ФТС России, но в этом случае он объединял уже 90 организаций – это фактически все компании, действующие на этом рынке.

Выявлено 18 открытых аукционов в электронной форме, которые прошли в условиях сговора на общую сумму более 3,5 млрд. рублей. Некоторые участники картеля одновременно управляли 3-4 юридическими лицами и выставляли их на аукционы для создания видимости конкуренции на торгах.

В настоящее время ответчики по делу привлекаются антимонопольным органом к административной ответственности, также материалы направлены в МВД России для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

2. Строительство

В 2016 г. ФАС России продолжил проведение расследований в сфере ценообразования в строительстве. Напомним, что в 2015 г. ФАС России признал Минстрой России, ФАУ «Федеральный центр ценообразования в строительстве», НО «Национальная ассоциация сметного инжиниринга», ООО «Госнорматив», ООО «Стройинформиздат» нарушившими статью 16 Закона о защите конкуренции – антиконкурентное соглашение с участием органов власти. Выявленное соглашение не только ограничивало конкуренцию, но и создавало предпосылки для неконтролируемого, произвольного расходования бюджетных средств в сфере строительства. Выявленные в ходе совместных со Счетной палатой России проверок нарушения стали отправной точкой для начала масштабного реформирования системы ценообразования в строительстве.

В 2016 г. ФАС России вынес решение в отношении ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России», ФАУ «ФЦЦС» и ООО «Госнорматив» (организация, аффилированная с ФАУ «ФЦЦС»), которые заключили антиконкурентное соглашение с целью ограничения конкуренции при определении подрядчика для выполнения комплекса работ по расчёту индивидуальных индексов изменения сметной стоимости строительства для объектов космодрома «Восточный».

Несмотря на возможность проведения конкурентной процедуры ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России», реализуя антиконкурентное соглашение, внес изменения в Положение о закупках, позволившие заключить договор с единственным поставщиком – ООО «Госнорматив», что повлекло выплату 320 миллионов рублей поставщику. ФАС России установлено, что работы по расчету указанных индексов могли выполнить иные хозяйствующие субъекты по более низкой цене. Результатом этого соглашения стало не только ограничение конкуренции, но и существенное удорожание строительства космодрома, создание

предпосылок для многочисленных хищений и злоупотребления при строительстве космодрома.

Всего в 2016 г. ФАС России возбуждено 168 дел об антиконкурентных соглашениях при выполнении строительных, ремонтных работ зданий и сооружений, а также при строительстве и обслуживании дорог на территории 59 регионов.

3. Лекарства, медицинские изделия

В 2016 г. территориальными органами ФАС России было возбуждено более 70 дел о картелях, которые в совокупности охватывают не менее трех тысяч региональных электронных аукционов по закупке медикаментов и медицинской техники, сумма доходов участников картелей составила десятки миллиардов рублей. Деятельностью картелей на закупках лекарственных средств и медицинских изделий охвачено 80 регионов страны. На приведенных ниже картах явно видно, как деятельность картелей охватывала почти всю территорию страны.

География распространения по состоянию на июль 2016 г.

География распространения по состоянию на август 2016 г.

География распространения по состоянию на февраль 2017 г.

В числе закупаемых у участников картелей лекарств – препараты для лечения онкологических заболеваний, а также препаратов для лечения ВИЧ-инфицированных и больных гепатитом В и С.

Зачастую, в деятельности таких картелей участвуют государственные заказчики. Так, Самарским управлением ФАС России выявлен картель с целью поддержания цены на торгах по техническому обслуживанию медицинского оборудования Самарской области, в антиконкурентном соглашении участвовало также областное Министерство здравоохранения.

По результатам торгов начальная (максимальная) цена контракта была снижена незначительно и составила 4 миллиарда 253 миллиона рублей. Второй участник аукциона отказался от конкурентной борьбы в пользу первого.

Следственным управлением СК России по Самарской области возбуждены уголовные дела в отношении руководства компаний по признакам преступлений, предусмотренных пунктом «а» части 2 статьи 204 УК РФ (коммерческий подкуп), ст.178 УК РФ (ограничение конкуренции), и в отношении заместителя министра здравоохранения Самарской области по признакам преступления, предусмотренного частью 1 статьи 285 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями).

Заместитель министра здравоохранения отстранен от должности по решению суда, имущество обвиняемых по уголовному делу арестовано.

ФАС России рассматривается дело об антиконкурентном соглашении с целью недопущения добросовестных участников рынка на торги для государственных нужд, а также завышения цен закупки лекарственных средств и медицинских изделий в отношении Уполномоченного органа по закупкам Республики Хакасия и ряда фармацевтических компаний. По

данному факту правоохранительными органами Республики Хакасия возбужден ряд уголовных дел о должностных преступлениях, взятках, мошенничестве и ограничении конкуренции. Под стражей находится 10 обвиняемых по этим уголовным делам.

4. Промышленность (поставка нефтепогружного кабеля)

ООО «Камский кабель», ОАО «РОССКАТ», АО «Кабельный завод «Кавказкабель», ООО «Холдинг Кабельный Альянс», АО «Уралкабель», АО «Сибкабель» создали картель с целью установления и поддержания цен, раздела товарного рынка по объему продажи товаров, ассортименту реализуемых товаров и составу продавцов.

Ответчики разделили рынок реализации нефтепогружного кабеля с закреплением за каждой организацией-участником соглашения примерной доли на данном рынке, а также отказались от ценовой конкуренции.

В связи с тем, что основной объем нефтепогружного кабеля реализуется в рамках закупочных процедур ответчики договорились также о разделе закупок и поддержании цен на торгах крупнейших российских нефтедобывающих и нефтесервисных компаний (ОАО «НК «Роснефть», ОАО «НГК «Славнефть», ООО «Башнефть-Добыча», ООО «Римера-Сервис», ОАО «Оренбургнефть»).

Это один из крупнейших картелей, действовавших на товарных рынках, выявленных Федеральной антимонопольной службой. Его деятельность охватила всю страну, пострадали крупнейшие нефтедобывающие компании, что привело к удорожанию нефтедобычи в Российской Федерации.

1.1.3. Системные проблемы применения законодательства о закупках

1. Ключевые проблемы применения Закона № 44-ФЗ.

1.1. Уход из-под действия Закона № 44-ФЗ

Статьями 78 – 78.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) предусмотрена возможность предоставления субсидии, в том числе ГУПам и МУПам, без ограничения видов деятельности в рамках осуществления которой возможно предоставление субсидии. Указанные обстоятельства на практике привели к уходу заказчиков от применения норм Закона № 44-ФЗ путем передачи бюджетных средств в форме субсидий подведомственным ГУПам и МУПам для закупки ими товаров, работ, услуг для нужд заказчика, в том числе и на конкурентных рынках (например, работы по строительству, закупка лекарственных средств и медицинских изделий). При этом расходование соответствующих средств ГУПами и МУПами осуществлялось в рамках норм Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее также - Закона № 223-ФЗ), содержащего общие

принципы осуществления закупок и позволяющего самостоятельно устанавливать порядок закупки и требования к участникам.

03.07.2016 принят Закон № 321-ФЗ, предусматривающий распространение положений Закона о контрактной системе на закупки, осуществляемые государственными (муниципальными) унитарными предприятиями с 01.01.2017. В соответствии с пунктом 3 статьи 2 Закона № 321-ФЗ в Закон № 44-ФЗ внесены поправки, согласно которым государственные, муниципальные унитарные предприятия осуществляют закупки в соответствии с требованиями Закона № 44-ФЗ, за исключением случаев, установленных пунктами 1 и 2 части 2.1 статьи 15 Закона № 44-ФЗ.

Закон № 321 - ФЗ принят с целью повышения эффективности, результативности осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, а также расширения возможности участия в таких закупках субъектов малого предпринимательства.

Вместе с тем выявлены иные формы обхода Закона № 44-ФЗ, в том числе с применением механизмов ГЧП, доведения финансирования до фондов.

1.2. Высокий объем закупок у единственного поставщика

В связи с отсутствием специального порядка подготовки проектов актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации по рассматриваемому вопросу, определение единственных поставщиков зачастую осуществляется на конкурентных рынках (например, в сфере строительства, поставки ГСМ, поставки лекарственных средств и медицинских изделий).

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

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

Кроме того, согласно решению Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации о законодательных мерах по недопущению злоупотреблений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 08.12.2016 Правительству Российской Федерации рекомендуется рассмотреть возможность минимизации закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации, постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации.

Вместе с тем в настоящее время во исполнение пункта 2 Поручения Председателя Правительства Российской Федерации ФАС России совместно с Минэкономразвития России ведется работа по утверждению порядка принятия актов об определении единственного поставщика.

Таким образом, утверждение указанного порядка позволит снизить риски определения единственных поставщиков на конкурентных рынках, а также позволит учесть мнения отраслевых ведомств и антимонопольного органа при подготовке соответствующего обращения по вопросу об определении единственного поставщика.

1.3. Проведение «бумажного» конкурса при высокой значимости субъективных критериев оценки.

Согласно информации, содержащейся в докладе Минэкономразвития России о результатах мониторинга за 2016 год применения Закона № 44-ФЗ в рамках процедур, предусмотренных Законом № 44 - ФЗ, заключено контрактов на сумму 5,3 трлн. рублей, из которых в 13% случаев контракты заключены по результатам проведения открытых конкурсов.

Согласно части 2 статьи 51 Закона о контрактной системе заявки на участие в конкурсе подаются в бумажной форме.

По мнению ФАС России, указанный порядок не отвечает требованиям о сохранении конфиденциальности информации об участниках закупки.

Предусмотренный порядок подачи заявок в бумажных конвертах и на бумажных носителях не обеспечивает честного определения победителя и позволяет заказчику путем нехитрых ухищрений ознакомиться с содержанием заявки, изменить её содержание, а также физически воспрепятствовать ее подаче, что приводит к коррупционным рискам, к ограничению количества участников закупки и, как следствие, к ограничению конкуренции, а также к неэффективному расходованию бюджетных средств.

В целях перевода всех торгов в электронную форму, а также регламентации проведения процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) подготовлен законопроект № 623906-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Законопроект), который принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Принятие Законопроекта позволит повысить анонимность подачи заявок участниками закупок и их рассмотрения заказчиками, исключить из сферы закупок, регулируемых Законом о контрактной системе, в том числе возможность привлечения заказчиком к процедуре «своих» поставщиков (подрядчиков, исполнителей), что может способствовать снижению коррупционных рисков, а также рисков сговора между участниками закупок, что в итоге приведет к увеличению эффективности осуществляемых закупок.

Кроме того, пункты 3 и 4 части 1 статьи 32 Закона о контрактной системе устанавливают, что при проведении конкурсов могут применяться неценовые критерии оценки, такие как: «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» и «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации».

Порядок оценки заявок на участие в конкурсе, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085, предусматривает возможность применения субъективных критериев оценки заявок со значимостью от 30% до 100%. Так, например, значимость субъективных критериев оценки при закупке информационных систем и при отборе экспертной организации – 70%, НИОКР – 80%.

На сегодняшний день в действующих нормативных правовых актах отсутствует раскрытие непосредственно предмета оценки по субъективным критериям, видов подтверждающих документов и порядка оценки, что приводит к тому, что указанные данные определяются фактически каждым заказчиком самостоятельно.

Указанные обстоятельства имеют своим результатом низкую привлекательность проводимых конкурсов, по существу превращая конкурсы в «узаконенный» способ отбора «нужного» исполнителя при отсутствии гарантии качества исполнения контракта. При этом невозможность подачи заявок в электронной форме существенно препятствует участию в открытых конкурсах широкому кругу участников закупок, поскольку налагает на участников дополнительные обременения для надлежащего составления, оформления, заверения, прошивки письменных заявок и их подачи и доставки в место расположения заказчика.

При закупке строительных работ значимость субъективных критериев достигала 40%. В указанной ситуации, в случае присвоения участнику «0» баллов по субъективным критериям, победа возможна исключительно при условии снижения цены контракта более чем в 3 раза, что приводит к необходимости применения антидемпинговых мер.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.11.2016 № 1184 внесены изменения в Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085.

Согласно указанным изменениям минимальная значимость стоимостных критериев оценки для строительных работ составляет 80%, максимальная значимость нестоимостных - 20%.

По мнению ФАС России, снижение значимости неценовых критериев оценки заявок на участие в конкурсе на закупку строительных работ до 20%

способствует снижению коррупционных рисков, эффективному расходованию бюджетных средств.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.05.2016 № 890- р правила были изменены и отбор подрядчика по строительству, в том числе типовых объектов на основании проектной документации повторного применения, должен осуществляться исключительно в форме электронного аукциона, независимо от цены контракта, за исключением работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

С учетом того, что согласно сведениям мониторинга официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» наиболее высокая экономия бюджетных средств при проведении закупок в сравнении с конкурсом и конкурсом с ограниченным участием была достигнута при проведении электронного аукциона, а также, что при проведении электронного аукциона наблюдается наибольшее количество поданных заявок, внесение указанных изменений способствует снижению коррупционных рисков, эффективному расходованию бюджетных средств и развитию конкуренции.

1.4. Проведение конкурса с ограниченным участием при предъявлении требований к участникам закупки о наличии материальных ресурсов содержит коррупционные риски.

В отношении практики применения конкурсов с ограниченным участием данная процедура характеризуется низким уровнем экономии бюджетных средств, а также низким уровнем конкуренции, что выражается в значительном количестве случаев признания процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) несостоявшейся и низким средним значением количества подаваемых заявок.

Практика ФАС России по проведению контрольных мероприятий в отношении конкурса с ограниченным участием показывает высокий уровень количества допускаемых заказчиками нарушений, в том числе:

- неправомерно выбран способ закупки;
- нарушение порядка оценки, в частности, отсутствие пропорциональной зависимости между количеством присваиваемых баллов и представленными сведениями по указанным показателям, отсутствие предмета оценки по нестоимостным критериям;
- неправомерное отклонение участников закупки; - неправомерный допуск к участию в закупке.

При этом заказчик, руководствуясь постановлением Правительства Российской Федерации от 04.02.2015 № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров,

работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» (далее — Постановление № 99), вправе произвольно определять и устанавливать, в том числе неадминистрируемые и не относящиеся к предмету закупки предквалификационные требования к участникам закупки (требования к материальным ресурсам), что значительно ограничивает количество участников закупки и позволяет допустить к участию в конкурсе исключительно только «нужного» заказчику подрядчика.

Установление дополнительных требований о наличии материальных ресурсов у участника закупки не может однозначно свидетельствовать о добросовестности и надежности участников закупки и не гарантирует повышение качества исполнения контракта.

Кроме того, зачастую победителями таких закупок становятся одни и те же компании.

Вместе с тем постановлением Правительства Российской Федерации от 14.11.2016 № 1185 внесены изменения в Постановление № 99 в части исключения дополнительного требования к наличию производственных мощностей и иных материальных ресурсов при проведении конкурсов с ограниченным участием на выполнение строительных работ на особо опасных, технически сложных объектах, предусмотрев только администрируемые требования к опыту выполнения таких работ.

Вместе с тем, по иным видам закупок товаров (работ, услуг), осуществляемых путем проведения конкурса с ограниченным участием, заказчики по-прежнему имеют право устанавливать требования к наличию у участника закупки материальных ресурсов, что содержит коррупциогенный фактор.

На основании изложенного, требования к наличию у участника конкурса с ограниченным участием материальных ресурсов подлежат исключению, поскольку установление указанного требования значительно повышает коррупционные риски приводит к сокращению числа участников закупки и, как следствие, к ограничению конкуренции и неэффективному расходованию бюджетных средств.

1.5. Проблемы при проведении электронных аукционов, которые содержат коррупционные риски и способствуют выбору «нужного» исполнителя.

При проведении контрольных мероприятий выявляются массовые нарушения в действиях заказчиков, связанные с установлением в документации о закупке требований к описанию участниками закупок в

составе своих заявок, помимо конкретных показателей товаров, не предусмотренные частью 6 статьи 66 Закона о контрактной системе конкретные показатели технологических процессов изготовления указанных товаров, результатов испытаний, химического состава товаров. Указанные требования к товарам ограничивают количество участников закупки, создают дополнительные барьеры для участия в закупке, а также влекут формальные отклонения заявок.

Вместе с тем в настоящее время Министерством экономического развития Российской Федерации ведется разработка каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - каталог), целью ведения которого является в том числе унификация наименований и характеристик товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, обеспечение единообразного указания заказчиками наименований товаров, работ, услуг при формировании предмета закупки, единообразного и унифицированного описания объекта закупки, которое включается в документацию о закупке, в том числе при обосновании закупок, при нормировании в сфере закупок, а также для последующего сравнения цен товаров, работ, услуг.

Ведение каталога должно обеспечить установление заказчиком единообразных требований к характеристикам товаров, работ, услуг в соответствии с каталогом, что позволит избежать установления излишних требований к составу заявок, а также необоснованного отклонения заявок участников таких закупок.

При этом за счет стандартизации подходов к описанию объектов закупок заказчиками, будет упрощен порядок заполнения заявок на участие в таких закупках.

Кроме того, ведение каталога должно обеспечить формирование референтных цен на товары, работы, услуги, что будет способствовать эффективному расходованию бюджетных средств, а также использоваться при определении начальной (максимальной) цены контракта заказчиком.

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

Закон № 44-ФЗ устанавливает право заказчика принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом (часть 9 статьи 95). При этом каждый заказчик вправе самостоятельно определить основания для одностороннего расторжения контракта, а также расторгнуть контракт на основании результатов проведенной экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги. В случае одностороннего расторжения контракта, сведения о поставщике (подрядчике, исполнителе)

подлежат включению в реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП).

Вместе с тем Закон № 44-ФЗ не содержит требований к лицам, отбираемым в качестве экспертов (экспертной организации), и их ответственности за результаты проведенной экспертизы. Кроме того, отбор экспертной организации осуществляется заказчиком по результатам конкурса с возможностью применения субъективных критериев оценки со значимостью до 70%. Прием и оплата услуг эксперта осуществляются заказчиком по общим правилам приема результатов исполненного контракта, а значит, принимается только «нужный» заказчику результат.

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

1.7. Недостаточно эффективная система поддержки СМП.

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

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 1466 утверждены типовые условия контрактов, предусматривающих привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП.

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

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

2. Ключевые проблемы применения закона № 223-ФЗ.

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

Законом № 223-ФЗ предусмотрено право заказчиков осуществлять закупку товаров, работ, услуг путем проведения конкурсов и аукционов, а также иными способами. При этом заказчик вправе закупать любые товары,

работы, услуги у единственного поставщика по своему усмотрению. Согласно сведениям Минэкономразвития России, объем закупок у единственного поставщика в 2016 г. увеличился на 3,8% по сравнению с аналогичным периодом 2015 г.

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

Количество «иных способов» закупок, проводимых заказчиками увеличилось в 2016 году на 983 способа (например, «закупка на основе долгосрочных договоров», «без проведения торгов», «чрезвычайные закупки», «безальтернативный выбор», «без рассмотрения конкурирующих предложений», «без проведения торгов: выбор предложений из сводного прайс-листа»). Вместе с тем, гражданское законодательство определяет лишь две формы заключения договора на конкурентной основе – конкурс и аукцион.

Отсутствие в Законе № 223-ФЗ требований к способам закупок привело к тому, что заказчиками применяется уже более 4 480 способов определения поставщика, которые, в том числе маскируют закупки у единственного поставщика.

Многообразие способов закупок негативным образом отражается на обеспечение прозрачности закупок и добросовестной конкуренции между участниками закупок.

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

Согласно статистике, размещенной на официальном сайте, среднее число заявок, допущенных на участие в закупке, с момента вступления в силу Закона № 223-ФЗ по настоящее время не превысило одной заявки. Причинами низкой конкуренции на закупочных процедурах, в первую очередь, является отсутствие в Законе № 223-ФЗ:

– требований к описанию предмета договора, позволяющих сформировать любому участнику закупки заявку в соответствии с потребностями заказчика (отсутствие проектной документации, определение объекта закупки самим участником в рамках исполнения договора);

– регламентированного порядка оценки заявок, отбора победителя, что приводит к отбору победителя, предложившего наибольшую цену договора;

– регламентации содержания протокола оценки заявок, что не позволяет определить кто и каким образом начислил баллы.

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

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

1.1.4. Проблемные вопросы применения законодательства о концессиях

1.1.4.1. Системные проблемы применения законодательства о концессионных соглашениях

В настоящее время реализация социально значимых для общества и государства инфраструктурных проектов во многих случаях осуществляется с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

Применение указанного механизма позволяет в случае недостатка бюджетных средств для финансирования инфраструктурных проектов привлекать частные инвестиции для реализации таких проектов.

По данным Центра развития ГЧП, в настоящее время в России в стадии реализации находится около 2000 проектов ГЧП, из них наиболее значимыми являются 150 проектов, объем инвестиций в которые составляет порядка 1,5 трлн. рублей.

Основной объем инвестиций приходится на проекты, реализуемые в транспортной сфере – 584,6 млрд. рублей, сфере коммунально-энергетического хозяйства – 387 млрд. рублей.

Самые дорогостоящие проекты (16 проектов стоимостью 346 млрд. рублей) – это проекты, в рамках которых осуществляется сбор платы с потребителей по тарифам или минимальная доходность проекта гарантируется государством. И только менее капиталоемкие проекты (60 проектов стоимостью 133 млрд. рублей) реализуются за счет прямого сбора платы с потребителей без гарантий и компенсаций со стороны государства.

В большинстве случаев проекты государственно-частного партнерства реализуются в рамках заключения концессионных соглашений. В настоящее время рынок концессионных соглашений насчитывает более 760 проектов, находящихся в стадии реализации.

По данным Минстроя России, по итогам 2016 года было заключено 1477 концессионных соглашений, из них только за 2016 год заключены 580 концессионных соглашений, что превышает в 2 раза показатель предыдущего периода (за 2015 год было заключено 271 концессионное соглашение, за 2014 год - 112 концессионных соглашений).

Объем инвестиций, предусмотренных концессионными соглашениями, заключенными в 2016 году, составляет порядка 67,6 млрд руб. (из них 62,4 млрд руб. средства концессионеров).

Вместе с тем, по состоянию на 1 января 2017 года, общий объем инвестиций (нарастающим итогом), предусмотренных в рамках действующих концессионных соглашений, составил 196,1762 млрд руб. (из них 183,3872 млрд руб. - средства концессионеров).

При этом концессионным законодательством предусматривается как возможность полного финансирования создания, реконструкции, эксплуатации объекта за счет собственных и(или) заемных средств концессионера, так и частичное софинансирование таких проектов концессионером за счет бюджетных средств. Финансовое участие в реализации концессионного соглашения со стороны концедента может быть **только частичным**, что прямо предусмотрено частью 13 статьи 3 Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессиях).

Однако органы власти в некоторых случаях злоупотребляют своим правом на софинансирование проектов, реализуемых в рамках концессионных соглашений, и в обход законодательства о контрактной системе берут на себя обязательства по финансированию таких проектов за счет бюджетных средств в полном объеме, что приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств и необоснованному завышению стоимости реализации инфраструктурных проектов.

Например, в январе 2017 г. ФАС России была рассмотрена жалоба ООО «Южноуральская дирекция автодороги» на действия организатора торгов – Государственного комитета Республики Башкортостан по транспорту и дорожному хозяйству (далее – Комитет) при проведении открытого конкурса на право заключения концессионного соглашения о финансировании, строительстве, реконструкции и эксплуатации автомобильной дороги общего пользования регионального значения Республики Башкортостан «Стерлитамак – Кага – Магнитогорск».

В ходе рассмотрения жалобы было установлено, что в рамках заключения концессионного соглашения Комитетом за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации осуществляется возмещение затрат концессионера на создание (реконструкцию) объекта концессионного соглашения в полном объеме, эксплуатация объекта концессионного соглашения осуществляется также за счет концедента в полном объеме (расходы бюджетных средств Республики в ближайшие 15 лет в объеме около 22 млрд. рублей, тогда как стоимость строительства дороги составляет примерно 11 млрд. рублей).

Учитывая изложенное, Комиссия ФАС России пришла к выводу, что Комитетом были нарушены положения части 13 статьи 3 Закона о концессиях, на основании чего было выдано предписание об аннулировании соответствующего конкурса.

Вместе с тем стоит отметить, что в настоящее время согласно данным Центра развития ГЧП подобный механизм финансирования проектов, реализуемых в рамках концессионных соглашений, **за счет бюджетных**

средств в полном объеме применяется в более чем 40 реализуемых проектах, стоимость которых составляет порядка 270 млрд. рублей.

При этом информацию о проведении таких конкурсов в полном объеме не представляется возможным получить из открытых источников, размещение информации на которых в рамках заключения концессионных соглашений обязательно в соответствии с Законом о концессиях.

Так, согласно данным сайта torgi.gov.ru в 2016 году количество объявленных торгов, например, на право заключения концессионных соглашений в отношении автомобильных дорог или участков автомобильных дорог, мостов, защитных дорожных сооружений, искусственных дорожных сооружений, производственных объектов, то есть объектов, используемых при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог, элементов обустройства автомобильных дорог, объектов, предназначенных для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объектов дорожного сервиса составило 9 конкурсов.

Однако ФАС России известно о проведении в 2016 году не 9, а 12 конкурсов, объем бюджетных расходов в отношении которых составляет 130,49 млрд. рублей.

Достоверно установить, что указанные проекты предусматривают полное бюджетное финансирование без рассмотрения каждого случая в отдельности затруднительно. Вместе с тем, по мнению ФАС России, очевидно, что конкурсные процедуры в отношении данных проектов проводятся в условиях недостаточной прозрачности и информационной открытости вследствие несовершенства концессионного законодательства и его несоблюдения органами власти.

По мнению ФАС России, в случаях заключения концессионных соглашений, при которых концедент в полном объеме оплачивает затраты на строительство и (или) реконструкцию, эксплуатацию объекта концессионного соглашения, должна осуществляться закупка в соответствии с законодательством о контрактной системе.

Заключение концессионных соглашений, предусматривающих выполнение за счет средств бюджета работ по строительству (реконструкции) объектов, находящихся в государственной собственности, в обход законодательства о контрактной системе позволяет в первую очередь проводить конкурсы вместо электронных аукционов.

Так, Законом о концессиях предусмотрено определение исполнителя соглашения путем проведения торгов в форме конкурса, предусматривающего качественные критерии определения победителя, которые зачастую оцениваются субъективно.

Вместе с тем Закон о контрактной системе предполагает проведение электронного аукциона, процедура проведения которого в отличие от конкурса не предусматривает определение победителя торгов на основании субъективных критериев и, по мнению ФАС России, является наиболее

прозрачной, обеспечивает предотвращение коррупции и других злоупотреблений со стороны организаторов торгов.

Во-вторых, предъявлять неадминистрируемые требования к участникам конкурсов.

В соответствии с Законом о концессиях организатор торгов вправе устанавливать требования к квалификации, персональным и деловым качествам участников. При этом исчерпывающий перечень таких требований не установлен, что позволяет организаторам торгов устанавливать по своему усмотрению необоснованные, ограничивающие конкуренцию требования к участникам конкурса.

Например, в рамках проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения по созданию объектов фотовидеофиксации нарушений ПДД на территории Астраханской области в конкурсной документации к претендентам на участие в конкурсе предъявлялись требования к наличию у них опыта финансирования проектов по созданию объектов фотовидеофиксации в размере 600 млн. руб.

Указанное требование, по мнению ФАС России, не характеризует квалификацию, профессиональные и деловые качества участников конкурса, не позволяет подтвердить финансовую состоятельность участника и его способность осуществить реализацию концессионного соглашения.

В-третьих, определять победителя на основании субъективных критериев оценки.

Законодательством о контрактной системе (актом Правительства Российской Федерации) при проведении конкурсных процедур на закупку строительных работ значимость неценовых критериев оценки заявок снижена до 20%.

Вместе с тем Законом о концессиях ограничения значимости неценовых критериев оценки конкурсных предложений участников конкурса не установлены, что создает предпосылки для выбора организатором конкурса «нужного» концессионера на основании качественных неценовых параметров проекта, характеристик квалификации участников, предлагаемых ими способов реализации проектов.

Указанное приводит не только к необъективному выбору победителя конкурса, но и за счет снижения значимости критериев, характеризующих расходы бюджетных средств на реализацию концессионного соглашения, не позволяет снизить расходы бюджетных средств на реализацию социально значимых проектов в рамках концессионных соглашений.

И, наконец, необоснованно завышать стоимость выполняемых работ, поскольку Законом о концессиях, в отличие от Закона о контрактной системе, где предусмотрено обоснование заказчиком начальной цены договора, не предусматривается необходимость обоснования начальной стоимости работ, которые необходимо выполнить в рамках реализации концессионного соглашения.

В 2017 г. ФАС России планируется провести работу по анализу проблем заключения и реализации концессионных соглашений с целью последующего совершенствования концессионного законодательства.

В настоящее время в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева Минэкономразвития России при активном участии ФАС России ведется работа по внесению изменений в Закон о концессиях, направленных на устранение вышеуказанных проблем.

Вместе с тем проблема несовершенства процедуры заключения концессионных соглашений и злоупотребления концедентами своим правом на финансовое участие в проекте, являясь основополагающей для сферы концессионного законодательства, не является единственной.

1.1.4.2. Проблемные вопросы передачи прав на объекты жилищно-коммунальной инфраструктуры

В целях модернизации сферы жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, повышения качества предоставляемых коммунальных услуг, привлечения инвестиций в указанную сферу, обеспечения эффективного использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, установлены особенности передачи прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, находящимися в государственной или муниципальной собственности (далее – объекты ЖКХ).

С 08.05.2013 передача прав владения и (или) пользования объектами ЖКХ осуществляется по договорам аренды или по концессионным соглашениям.

Договоры аренды объектов ЖКХ заключаются по результатам конкурсов, проводимых в порядке, установленном антимонопольным законодательством с учетом особенностей, предусмотренных законодательством в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения.

В отношении объектов ЖКХ, дата ввода в эксплуатацию которых превышает 5 лет либо такая дата не может быть определена (далее – «старые» объекты ЖКХ), в обязательном порядке заключаются концессионные соглашения. Исключением является передача указанных объектов по договору аренды лицу, обладающему правами владения и (или) пользования сетью инженерно-технического обеспечения, в случаях, если указанные объекты ЖКХ являются частью соответствующей сети инженерно-технического обеспечения и данные часть сети и сеть являются технологически связанными в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности, без проведения торгов.

Иное распоряжение объектами ЖКХ, в том числе, предусматривающее передачу прав, владения, пользования и распоряжения такими объектами осуществляется в исключительных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) и законодательством Российской Федерации о приватизации (для объектов теплоснабжения) и частью 1 статьи 9 Закона о водоснабжении и водоотведении (для объектов водоснабжения).

При этом, согласно части 1 статьи 9 Закона о водоснабжении и водоотведении отчуждение объектов централизованных систем холодного водоснабжения и (или) водоотведения, нецентрализованных систем холодного водоснабжения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в частную собственность, а равно и передача указанных объектов и прав пользования ими в залог, внесение указанных объектов и прав пользования ими в уставный капитал субъектов хозяйственной деятельности не допускаются.

Таким образом, из анализа норм законодательства о теплоснабжении, водоснабжении и водоотведении следует, что закрепление объектов ЖКХ за унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения действующим законодательством не предусмотрено.

Согласно нормам гражданского законодательства, законодательства об унитарных предприятиях собственник государственного или муниципального имущества вправе создать унитарное предприятие и передать ему права на имущество.

Вместе с тем пределы реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в части передачи прав на объекты ЖКХ ограничены Законом о теплоснабжении и Законом о водоснабжении и водоотведении и не предусматривают возможности закрепления указанных объектов за унитарным предприятиям на праве хозяйственного ведения.

Так, согласно действующим нормам вышеназванных законов осуществление полномочий по организации в границах поселения, городского округа теплоснабжения, водоснабжения населения и водоотведения посредством передачи прав владения и (или) пользования объектами ЖКХ реализуется по договорам их аренды или по концессионным соглашениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве), законодательством Российской Федерации о приватизации случаев передачи прав на такие объекты.

Вместе с тем в регионах по различным как объективным, так и необъективным причинам продолжается практика передачи прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, находящимися в государственной или муниципальной собственности, на праве хозяйственного ведения унитарным предприятиям.

Такие действия органов власти и органов местного самоуправления рассматриваются антимонопольными органами на предмет нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции и в случае установления признаков нарушения антимонопольного законодательства принимаются соответствующие меры антимонопольного реагирования, в том числе выдаются предупреждения органам власти и органам местного самоуправления о необходимости прекращения действий, ограничивающих конкуренцию, путем отмены нормативных правовых актов, на основании которых за унитарными предприятиями закреплены объекты ЖКХ.

Положительная судебная практика по указанному вопросу отражена в судебных актах, принятых по делам № А45-4005/2016, А05-1617/2016, А46-492/2016, А45-4339/16, А03-12362/16.

Объективными причинами невозможности передать объекты ЖКХ по концессионным соглашениям в 2016 г. являлись отсутствие бюджетных средств на осуществление кадастрового учета и государственной регистрации права собственности на муниципальное имущество, отсутствие участников конкурса на право заключения концессионных соглашений в связи с высоким износом коммунальной инфраструктуры, незначительным отпуском ресурса в населенных пунктах небольшой численностью населения, необходимостью вложения значительных финансовых средств, длительностью их окупаемости и др.

По информации официального сайта www.torgi.gov.ru, общее число лотов по торгам на право заключения концессионных соглашений, опубликованных с 01.01.2016 по 31.12.2016, составляет 2837, из которых 2728 - в отношении объектов ЖКХ. Таким образом, 96 % лотов по торгам на право заключения концессионных соглашений опубликованы в отношении объектов ЖКХ.

По торгам на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов ЖКХ, опубликованным с 01.01.2016 по 31.12.2016, среднее количество заявителей по лоту составило – 0,36.

Среднее количество заявителей по лотам по торгам на право заключения концессионного соглашения в отношении объектов ЖКХ, опубликованных с 01.01.2016 по 31.12.2016

Объект концессионного соглашения	Опубликовано лотов	Завершено лотов	Среднее количество заявителей по лоту
Всего	**2728**	**1967**	**0,36**
Объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии	247	204	0,31
Системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты тепло-, газо- и энергоснабжения, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий	962	637	0,45

городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий, а также объекты социально-бытового назначения			
Системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем	1519	1126	0,32

Необъективными причинами являлись бездействие органов местного самоуправления (отсутствие с 2013 года попыток передать объекты ЖКХ по концессионному соглашению), нарушения органов власти при организации и проведении конкурсов на право заключения концессионных соглашений.

Вместе с тем, с 08.05.2013 до 01.01.2015 был установлен переходный период, в течение которого допускалась передача «старых» объектов ЖКХ по договору аренды на срок до трех лет до передачи прав данных объектов победителю конкурса на право заключения концессионного соглашения.

Следовательно, своевременное принятие мер органов местного самоуправления в переходном периоде позволило бы передать «старые» объекты в аренду до 31.12.2017 (максимальный возможный срок), обеспечило бы законность и своевременность установления тарифов, а также предоставило бы достаточный срок для осуществления необходимых и качественных мероприятий по передаче объектов ЖКХ по концессионному соглашению.

Кроме того, еще в 2013 г. дано поручение Президента Российской Федерации, в соответствии с которым необходимо обеспечить передачу частным инвесторам (в уставных капиталах которых доля участия Российской Федерации и (или) муниципальных образований составляет не более 25 процентов) на основе концессионных соглашений объектов ЖКХ всех государственных и муниципальных предприятий, осуществляющих неэффективное управление.

Проблемы установления тарифов при закреплении имущества на праве хозяйственного ведения после 08.05.2013.

С 01.01.2015 «старые» объекты ЖКХ передаются только по концессионному соглашению (исключение технологическая связь).

С 05.12.2015 законодательством в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения установлена ничтожность договоров аренды, заключенных вместо концессионных соглашений.

В соответствии с пунктом 1 статьи 166 ГК РФ сделка недействительна по основаниям, установленным законом, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка).

Пунктом 1 статьи 167 ГК РФ установлено, что недействительная сделка не влечет юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительна с момента ее совершения.

Таким образом, договоры аренды в отношении объектов ЖКХ, заключенные вместо концессионных соглашений, являются ничтожными, не влекут юридических последствий и недействительны с момента их совершения.

В соответствии с положениями Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075, и Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406, к заявлению об установлении тарифов прилагаются копии правоустанавливающих документов (копии гражданско-правовых договоров, концессионных соглашений, при реорганизации юридического лица - передаточных актов), подтверждающих право собственности, иное законное основание для владения, пользования и распоряжения в отношении объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений, земельных участков), используемых для осуществления регулируемой деятельности.

Таким образом, в случае представления в орган регулирования договоров аренды объектов ЖКХ, заключенных вместо концессионных соглашений, хозяйствующий субъект не может подтвердить законное основание владения и пользования в отношении объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений, земельных участков), используемых для осуществления регулируемой деятельности.

В отсутствие у унитарных предприятий законных оснований владения, пользования и распоряжения переданным им после 08.05.2013 на праве хозяйственного ведения объектов ЖКХ сложилась ситуация с невозможностью установления тарифов на услуги ЖКХ, что могло привести к срыву отопительного сезона, прекращению теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, социальной напряженности и другим негативным последствиям.

Еще одной распространенной проблемой значительной части унитарных предприятий является наличие у них долговых денежных обязательств по оплате труда, энергетических ресурсов, обязательства по кредитным договорам, заключенным в целях финансирования мероприятий инвестиционных программ таких организаций, а также обязательств по уплате налогов и сборов.

Вместе с тем неоплата такими предприятиями энергетических ресурсов перед другими ресурсоснабжающими организациями приводит к росту тарифов последних, поскольку в ряде установленных законодательством случаях такие недополученные доходы поставщика энергетического ресурса будут заложены в его НВВ на следующие периоды регулирования. Таким

образом, получается ситуация, когда граждане оплатившие предоставленный им ресурс будут вынуждены оплачивать коммунальные услуги по тарифу, увеличенному на сумму долга неэффективного ресурсовика, имеющего задолженность и неспособного ее погасить без увеличения тарифа.

По имеющейся информации, представленной рядом субъектов Российской по состоянию на 01.01.2017 общий размер кредиторской задолженности унитарных предприятий в Челябинской области составляет - 6 197 982 тыс.руб. (в сфере теплоснабжения), Свердловской области – 2 118 099 тыс.руб., Вологодской области – 2 322 146 тыс.руб., Нижегородской области - 2 131 874 тыс.руб., Мурманской области – 1 819 703 тыс.руб., Астраханской области – 1 585 586 тыс.руб., Пермском крае - 1 045 021 тыс.руб.

Информация по размеру кредиторской задолженности по отдельным унитарным предприятиям представлена в следующей таблице.

№	Субъект РФ	Наименование ГУП/МУП	Сфера	Размер кредиторской задолженности на 01.01.2017 (тыс.руб.)	НВВ (с учетом НДС), используемая для расчетов тарифов на 2017 год (тыс.руб)	Доля задолженности ГУП/МУП (на 01.01.2017) в НВВ, использованной для расчетов на 2017 год
1	Нижегородская область	МУП «Выксатеплоэнерго»	теплоснабжение	683 314	512 651	133
2	Челябинская область	МУП «Челябинские коммунальные тепловые сети»	теплоснабжение	3 474 823	11 890 995	29
3	Челябинская область	МП трест «Теплофикация»	теплоснабжение	1 307 486	3 920 819	33
4	Челябинская область	ММПКХ	теплоснабжение	664 166	955 017	70
5	Мурманская область	МУП «Тепловые сети»	теплоснабжение	400 143	428 200	93
6	Ярославская область	МУП ГО г. Рыбинск «Теплоэнерго»	теплоснабжение	1 154 608	2239 344	52
7	Астраханская область	МУП г. Астрахани «Коммунэнерго»	теплоснабжение	645 670	478 010	135
8	Брянская область	ГУП Брянской области	теплоснабжение	4 141 153	4 597 733	90
9	Брянская область	МУП «Брянский городской водоканал»	водоснабжение	280 130	552 082	51
10	Брянская область	МУП «Брянский городской водоканал»	водоотведение	264 870	521 422	51
11	Вологодская область	МУП «Вологдагортеплосеть»	теплоснабжение	1 152 957	3 298 219	35
12	Алтайский края	МУП «Новоалтайские ТС»	теплоснабжение	299 006	447 050	67
13	Свердловская область	МУП «Энергосервис» МО Красноуфимский район	водоснабжение	145 560	126 131	115
14	Свердловская область	МУП городских тепловых сетей Новоуральского городского округа	теплоснабжение	815 263	247 437	329

Таким образом, из информации, представленной в таблице, видно, что задолженность проанализированных унитарных предприятий может составлять значительную часть от НВВ, а также может свидетельствовать о неэффективности деятельности таких предприятий.

Вместе с тем юридическое лицо, за исключением казенного предприятия, учреждения, политической партии и религиозной организации, по решению суда может быть признано несостоятельным (банкротом).

Основания признания судом юридического лица несостоятельным (банкротом), порядок ликвидации такого юридического лица, а также очередность удовлетворения требований кредиторов устанавливается законом о несостоятельности (банкротстве).

Согласно нормам законодательства о банкротстве юридическое лицо считается неспособным удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства и (или) обязанность не исполнены им в течение трех месяцев с даты, когда они должны были быть исполнены.

Таким образом, неспособность унитарных предприятий удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам приводит к признанию их в установленном порядке несостоятельными (банкротами), а также ликвидации.

Указанная ситуация частично разрешится после вступления в силу Федерального закона от 03.07.2016 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» (01.01.2017), предусматривающего, в том числе возможность передачи по концессионному соглашению незарегистрированного имущества, погашения концессионером догов унитарных предприятий, особенности проведения совместных конкурсов на право заключения концессионных соглашений в отношении объектов ЖКХ и т.д.

Следует упомянуть, что для реализации норм Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» принято постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2017 № 449 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», проект которого был разработан ФАС России.

Положения постановления направлены на установление порядка и размера учета в тарифах концессионной платы, расходов концессионера в связи с государственной регистрацией права собственности концедента на незарегистрированное недвижимое имущество, в том числе в связи с выполнением кадастровых работ.

Указанные изменения позволят сделать отрасль коммунального хозяйства более привлекательной для инвесторов, что должно положительно

сказаться на качестве предоставляемых гражданам услуг ЖКХ без резкого и существенного изменения тарифов.

Однако, в целях комплексного решения сложившейся ситуации на законодательном уровне необходимо установить запрет на создание и осуществление деятельности государственных или муниципальных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, осуществляющих деятельность в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения.

При этом в тех случаях, когда собственник предпринял все действия, предусмотренные законом, по передаче прав на государственное или муниципальное имущество частному оператору, но указанные действия не привели к достижению целей, то, по мнению ФАС России, законодательством должен быть предусмотрен закрытый перечень исключений, когда можно передать такое имущество казенному предприятию.

Согласно пункту 3 статьи 7 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» Российская Федерация, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования несут субсидиарную ответственность по обязательствам своих казенных предприятий при недостаточности их имущества.

Таким образом, данная мера позволит обеспечить применение механизма субсидиарной ответственности собственников государственных и муниципальных казенных предприятий (субъектов Российской федерации и муниципальных образований) в случае недостаточности денежных средств предприятия для погашения существующей задолженности и, как следствие, обяжет собственника имущества более тщательно осуществлять контроль за выполнением показателей экономической эффективности деятельности казенного предприятия, использованием переданного имущества, а также осуществлять более качественный подбор менеджмента (руководителя предприятия, главного бухгалтера) казенного предприятия.

Основаниями для возможности закрепления имущества на праве оперативного управления могут быть:

1) случаи неоднократного признания конкурсов на право заключения концессионных соглашений в отношении объектов ЖКХ несостоявшимися по причине отсутствия участников;

2) объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем расположены в малых населенных пунктах;

3) объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем являлись объектами концессионного соглашения или договора аренды, срок действия которых истек (закрепляются на период до

заключения нового концессионного соглашения или договора аренды, но не более, чем на 6 месяцев);

4) объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем, которые являются технологически связанными с централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельными объектами таких систем, ранее закрепленными на праве хозяйственного ведения за государственными или муниципальными унитарными предприятиями, при этом закрепляемые системы (объекты) ранее были бесхозяйными либо собственник таких систем (объектов) отказался от права собственности на них либо в установленном порядке был признан несостоятельным (банкротом).

Еще одной мерой решения сложившейся ситуации может являться установление на законодательном уровне возможности упрощенной передачи объектов теплоснабжения, централизованных систем водоснабжения и водоотведения, отдельных объектов таких систем во временное безвозмездное пользование в случае прекращения договоров аренды или концессионных соглашений с обязательством по надлежащей эксплуатации указанных систем (объектов).

При этом, целесообразно ограничить срок, на который объекты передаются в безвозмездное пользование, 6-ю месяцами для проведения мероприятий по подготовке к заключению концессионного соглашения, а также предусмотреть передачу прав на указанные объекты с установлением «облегченного» тарифа, включающего минимальный перечень затрат, необходимый для поддержания нормальной работы объекта коммунального инфраструктуры.

1.1.5. Системные проблемы применения законодательства Российской Федерации о торгах

В настоящее время доход от продажи государственного имущества, имущественных прав и природных ресурсов является одной из важных составляющих доходной части бюджета Российской Федерации и по данным 2016 года составляет порядка 400 млрд. рублей.

Продажа указанного имущества и предоставление указанных прав осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации посредством проведения торгов.

При этом проведение таких обязательных в силу законодательства Российской Федерации торгов регулируется порядка 50 нормативными правовыми актами, такими как Гражданский кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Закон о недрах, Закон о несостоятельности (банкротстве), Закон о приватизации, Закон об

исполнительном производстве, Закон об охоте и иные.

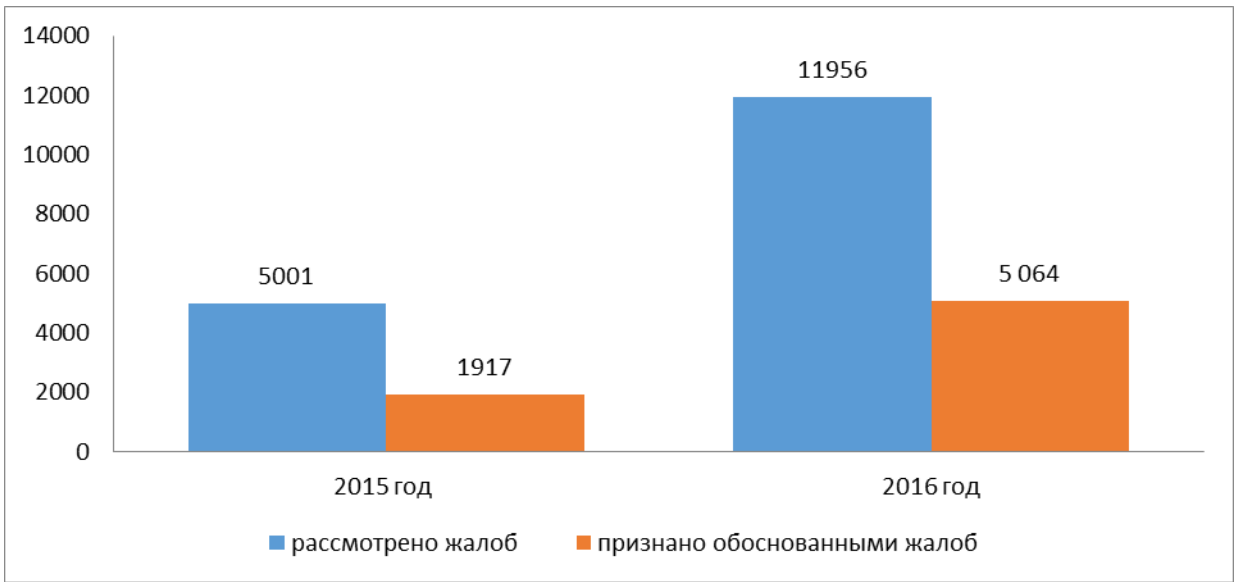
В каждом из указанных актов, а также актах, направленных на реализацию их отдельных положений, предусмотрены отдельный порядок информационного обеспечения, требования к оформлению заявок, основания допуска/недопуска к торгам, сроки и порядок заключения договоров по результатам торгов.

Кроме того, в большинстве данных актов отсутствует указание на возможность проведения электронных торгов, а если такая возможность существует, то отсутствуют единые требования к операторам электронных площадок. В ряде актов не предусмотрена возможность размещения информации о торгах на едином сайте torgi.gov.ru. Отсутствуют простые и администрируемые процедуры проведения торгов, что позволяет организаторам торгов и (или) претендентам на участие в таких торгах трактовать закон в свою пользу.

ФАС России в рамках осуществления функции по рассмотрению жалоб на порядок организации и проведения торгов, обязательных в силу законодательства Российской Федерации, по итогам анализа складывающейся практики применения действующих порядков проведения торгов пришла к выводу о необходимости унификации процедур обязательных в силу закона торгов, поскольку существующее на сегодняшний день многообразие процедур приводит к формированию неоднозначной правоприменительной практики, что, в свою очередь, негативно влияет на развитие конкуренции, эффективность распределения имущества, прав и ресурсов, а также способствует развитию коррупции.

Указанное также подтверждается статистическими данными. Так, число жалоб на процедуры обязательных в силу законодательства Российской Федерации торгов, рассмотренных антимонопольным органом в 2016 г., превысило более чем на 50% число жалоб, рассмотренных в 2015 г. При этом увеличилось и число выявленных нарушений. Если в 2015 г. в 38% случаев антимонопольным органом в рамках рассмотрения жалоб были выявлены нарушения процедуры торгов, то в 2016 г. указанное значение составило 42%.

Сравнительная характеристика
рассмотрения жалоб ФАС России в 2015-2016 гг.



По итогам анализа складывающейся ситуации в сфере торгов, обязательных с силу законодательства Российской Федерации, и предотвращения ее ухудшения Федеральной антимонопольной службой было предложено унифицировать процедуры обязательных торгов в рамках действующего законодательства, в частности установить в одном из действующих нормативных правовых актах, регулирующих общие вопросы организации и проведения торгов, единую процедуру проведения торгов, применение которой должно быть обязательным вне зависимости от объекта торгов. Такая единая процедурная часть должна предполагать обязанность размещения информации о торгах на едином общероссийском сайте, единый перечень электронных площадок и унифицированные требования к их работе, закрытый перечень требований к участникам торгов, заявкам, оснований для отказа в допуске к торгам.

При этом, исходя из концепции ФАС России, вопросы, связанные со специфическими особенностями отдельных видов имущества и передачи прав в их отношении, должны быть урегулированы в рамках отраслевого законодательства и предусматривать возможность установления специальных требований к участникам таких торгов, форме проведения торгов, случаев, когда проведение торгов не обязательно.

По мнению ФАС России, реализации предложенной концепции сократит имеющиеся в настоящий момент барьеры для хозяйствующих субъектов в приобретении имущества и имущественных прав, обеспечит их информационную прозрачность, будет способствовать предупреждению антиконкурентных действий органов власти и органов местного самоуправления, что окажет существенное влияние на развитие конкуренции на торгах в целом.

В рамках продвижения своей инициативы ФАС России совместно с

Общероссийской общественной организацией «Деловая России» было подготовлено письмо Президенту Российской Федерации, согласно поручению которого необходимо проработать вопрос об унификации обязательных в силу законодательства Российской Федерации торгов.

В этой связи Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шуваловым было принято решение о необходимости унификации процедур проведения торгов по реализации имущества (имущественных прав), в том числе в электронной форме.

Согласно протоколу совещания, состоявшегося у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, регулирование вопросов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также нужд отдельных юридических лиц и вопросов реализации государственного и муниципального имущества (имущественных прав), а также имущества отдельных видов юридических лиц целесообразно осуществлять в рамках законодательства Российской Федерации о контрактной системе. Минэкономразвития России совместно с ФАС России и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти было поручено разработать проект федерального закона о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о контрактной системе, проработав вопросы, касающиеся отраслевых особенностей подготовки и проведения торгов по реализации имущества (имущественных прав), проведения указанных торгов на универсальных электронных площадках, отобранных в соответствии с Законом № 44-ФЗ, полномочий Правительства Российской Федерации по установлению особенностей реализации конкретного имущества (имущественных прав).

В 2017 г. в рамках участия в разработке нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации и проведения торгов в различных сферах экономики, ФАС России будет продолжена работа по реализации Поручения по унификации процедур обязательных в силу законодательства Российской Федерации торгов.

1.1.6. Влияние на состояние конкуренции санкций, введенных в отношении России

6 августа 2014 года был принят Указ Президента Российской Федерации № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации», которым был запрещён ввоз на территорию России отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия по перечню согласно приложению постановления Правительства Российской Федерации от 07.08.2014 № 778 «О мерах по реализации Указов Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560, от 24.06.2015 № 320 и от 29.06.2016 № 305, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и

(или) физических лиц или присоединившееся к такому решению. В указанный перечень входят, в том числе, мясные и молочные продукты, рыба, овощи, фрукты и орехи.

Действие отдельных специальных экономических мер, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 и продленных Указом Президента Российской Федерации от 24.06.2015 № 320, продлено с 6 августа 2016 года по 31 декабря 2017 года Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2016 № 305.

30.06.2016 Правительством Российской Федерации подписано постановление № 608 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778», направленное на реализацию указов Президента Российской Федерации о продлении действия отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации.

Продлен с 6 августа 2016 года по 31 декабря 2017 года запрет на ввоз в Россию отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц или присоединившееся к такому решению.

Это, в том числе Соединённые Штаты Америки, страны Европейского союза, Канада, Австралия, Королевство Норвегия, Украина, Республика Албания, Черногория, Республика Исландия и Княжество Лихтенштейн. При этом в отношении Украины указанный запрет применяется с 1 января 2016 г.

Авторы исследования «Динамика потребительских цен: итоги 2016 года» Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации отмечают, что динамика потребительских цен в России в периоды экономических спадов 2008-2010 и 2014-2016 годов в целом схожа, но в 2015 году рост потребительских цен был заметно выше, чем в прошлый кризис (месячные приросты цен на непродовольственные товары и особенно продовольствие в декабре 2014 г. — феврале 2015 г. превышали 3-5%), что в основном обусловлено существенно более резкой и сильной девальвацией рубля, а также введенными Россией контрсанкциями в сфере продовольствия.

В первом полугодии 2015 г. из-за девальвации рубля в России резко сократилась доля импортной продукции в товарных ресурсах розничной торговли, причем в отношении продовольствия падение данного показателя продолжилось и в 2016 году. Это привело к ослаблению инфляционного давления со стороны подорожавшего импорта на потребительские рынки: так, по категории «мясо и птица» доля импорта к первому полугодию 2016 г. сжалась до 10% — в три раза ниже, чем в 2011-2012 годах.

Рост рублевых цен на импортные товары отстает от величины девальвации национальной валюты, так как поставщики импортной продукции, состав которых в сфере продовольствия при этом изменился из-

за санкционных ограничений, стремятся снизить инфляционное давление на потребителя и уменьшить падение спроса и вынуждены оптимизировать свои издержки (например, путем их частичного перевода в национальную валюту). В результате снижаются долларовые цены импорта: например, во втором полугодии 2014 г. средние цены на импортное мясо составляли 4,4 тыс. долл./т, а в первом полугодии 2016 г. — 2,6 тыс. долл./т, то есть снижение долларовых цен превысило 40%.

Что касается вопросов внешней торговли, то по данным Банка России внешнеторговый оборот России (по методологии платежного баланса), в 2016г. составил 473,2 млрд. долларов США (88,6% к 2015г.), в том числе экспорт – 281,8 млрд. долларов (82,5%), импорт – 191,4 млрд. долларов (99,2%). Сальдо торгового баланса оставалось положительным, 90,4 млрд. долларов США (в 2015г. – положительное, 148,5 млрд. долларов).

Внешнеторговый оборот, по данным ФТС России, в 2016г. составил 467,8 млрд. долларов США. Экспорт составил 285,5 млрд.долларов, в том числе в страны дальнего зарубежья - 248,1 млрд.долларов, в государства-участники СНГ - 37,4 млрд.долларов. Импорт составил 182,3 млрд.долларов, в том числе из стран дальнего зарубежья - 162,9 млрд.долларов, из государств-участников СНГ - 19,3 млрд.долларов.

Экспорт услуг в январе-сентябре 2016г. составил 36,9 млрд.долларов США (2518,1 млрд. рублей) и по сравнению с январем-сентябрем 2015г. уменьшился на 2,9%, импорт услуг составил 55,1 млрд.долларов США (3758,5 млрд.рублей) и уменьшился на 19,0%. Сальдо баланса услуг сложилось отрицательное в размере 18,2 млрд.долларов США (в январе-сентябре 2015г. - отрицательное, 30,0 млрд.долларов). Доля государств-участников СНГ в общем объеме экспорта услуг в январе-сентябре 2016г. составила 13,5%, импорта услуг - 7,0%.

Объем ВВП России за 2016г., по первой оценке, составил в текущих ценах 85880,6 млрд.рублей. Индекс физического объема ВВП относительно 2015г. составил 99,8%. Индекс-дефлятор ВВП за 2016г. по отношению к ценам 2015г. составил 103,4%.

В январе 2017г. по сравнению с предыдущим месяцем индекс потребительских цен составил 100,6%, в том числе на продовольственные товары - 100,9%, непродовольственные товары - 100,5%, услуги - 100,5%.

В январе 2017г. среди наблюдаемых видов плодоовощной продукции существенно выросли цены на свежие помидоры и огурцы - на 23,4% и 20,8% соответственно, виноград - на 11,3%, лук репчатый - на 6,8%. Вместе с тем апельсины стали дешевле на 7,9%, сухофрукты - на 0,6%.

Объем производства продукции сельского хозяйства всех сельхозпроизводителей (сельхозорганизации, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйства населения) в январе 2017г. в действующих ценах, по предварительной оценке, составил 171,5 млрд.рублей, что говорит о росте

производства продукции сельского хозяйства по итогам 2016 года к соответствующему периоду предыдущего года на 4,8 %. [9]

Производство продуктов животноводства в сельскохозяйственных организациях в январе 2017 года к январю 2016 года составило:

- Скот и птица на убой (в живом весе) - 106,7%;
- Молоко - 104,3%;
- Яйца – 104,9%.

Объем работ, выполненных по видам деятельности «строительство» в январе 2017 года к январю 2016 года, снизился на 4,7%, при этом строительство жилых домов в январе 2017 года к январю 2016 года снизился на 21,6%.

Индекс промышленного производства по видам деятельности «Добыча полезных ископаемых», «Обрабатывающие производства», «Обеспечение электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха», «Водоснабжение; водоотведение, организация сбора и утилизации отходов, деятельность по ликвидации загрязнений» в январе 2017 года к январю 2016 года повысился на 2,3 %, а именно:

- индекс производства по добыче полезных ископаемых в стране в январе 2017 года к январю 2016 года повысился на 3,3 %;
- индекс обрабатывающего в январе 2017 года к январю 2016 года повысился на 2 %;
- индекс обеспечения электрической энергией, газом и паром; кондиционирование воздуха в январе 2017 года к январю 2016 года составил незначительный рост 0,8 %.

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

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

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

1) ограничения доступа импорта на российский рынок путем:

– запрета и ограничения допуска товаров, происходящих из

[9] http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/info/oper-01-2017.pdf.

иностранных государств, работ, услуг, выполняемых иностранными лицами для целей государственного и муниципального заказа;

– введения дополнительных административных барьеров в виде лицензирования и обязательной сертификации продукции;

– создания реестров отдельных видов продукции;

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

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

– определения единственного поставщика товаров, работ, услуг;

В качестве обоснования применения данной формы закупки в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ заказчик ссылается на необходимость оказания поддержки конкретному предприятию, реализующему импортозамещающую продукцию, а в некоторых случаях только планируемому осуществлять производство соответствующей продукции.

– заключения специального инвестиционного контракта;

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

– предоставления субсидий.

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

Так, на Гайдаровском форуме – 2017 «Устойчивый экономический рост: модель для России» было отмечено, что старая модель экономики уже сегодня не работает, что решительных мер, которые позволили бы перезапустить экономику, пока тоже не принимается. Перед нами стоят очень серьезные вызовы, которые объективно сдерживают наш экономический рост, и те шаги, которые должны предпринимать страна, Правительство, Президент.

Прежде всего речь идет о демографическом вызове, недостатке инвестиций, включая проблему санкций и дистанцирования России от

мировых рынков, технологическом отставании, низкой производительности труда и низком качестве государственного управления.

Чтобы жить с темпами экономического роста выше среднемировых и тем самым сохранить долю отечественной экономики в мировой системе, требуются системные реформы. Сохранение текущей системы может привести к сокращению присутствия России на мировых рынках, в том числе и на рынке углеводородов. Глава Центра стратегических разработок считает, что одним из источников роста должен стать экспорт, в частности, необходимо увеличить долю несырьевых и неэнергетических товаров.

По результатам опроса Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации «Оценка состояния конкурентной среды – 2017», в котором приняли участие представители всех сфер экономической деятельности, состояние конкуренции на российских рынках оценено как умеренное: 48% участников опроса указали на высокую или очень высокую конкуренцию для их бизнеса. Доля тех, кто указал на отсутствие конкуренции вообще или на наличие не более 3 конкурентов у представляемого ими бизнеса, составила 12%.

Примерно половина респондентов (49%) указала на увеличение числа конкурентов представляемого ими бизнеса на основном для него рынке товаров и услуг за последние три года. Указанное значение в целом сопоставимо с результатами 2016 года, когда оно составило 50%. Вместе с тем около четверти участников опроса (23%), как и в прошлом году (24%), отмечают снижение числа конкурентов представляемого бизнеса на основном для него рынке.

По мнению участников опроса, снижение числа конкурентов их бизнеса наблюдалось главным образом в результате антиконкурентных действий органов власти (на это указали 40% респондентов), изменений нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность предпринимателей (37%), и ухода российских конкурентов с рынка (34%). Указанные факторы снижения числа конкурентов преобладали также в 2016 году – их подчеркнули 41%, 32% и 42% респондентов соответственно.

Рост же количества конкурентов респонденты объясняют, как правило, появлением на рынке новых российских организаций (на это в 2017 году указали 67% участников опроса, отметивших рост количества конкурентов, в 2016 году – 70%).

При этом ответы респондентов указывают на то, что в целом на российских рынках преобладает именно ценовая конкуренция: 41% респондентов (37% в 2016 году) заявил, что низкая цена играет главенствующую роль для повышения конкурентоспособности продукции их бизнеса. Лишь для каждого пятого наиболее важными факторами конкурентоспособности продукции являются доверительные отношения с клиентами (20%) и высокое качество продукции (19%). Данные результаты сопоставимы с итогами опроса 2016 года (о важности качества продукции и

доверительных отношений с клиентами заявил 21% участников опроса в общих случаях).

Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» в рамках ежегодного мониторинга состояния предпринимательского климата также провела опрос среди субъектов малого и среднего предпринимательства о состоянии конкуренции в России. По итогам опроса, проведенного в феврале 2017 года, отмечено, что для предпринимателей ужесточение конкуренции продолжает оставаться одной из основных проблем бизнеса. Наиболее остро проблема ужесточения конкуренции наблюдается у предпринимателей, занятых в сфере торговли (24%), а также в сфере транспортных услуг, строительства и недвижимости (11%). Многие сферы предпринимательской деятельности отметили ужесточение конкуренции как основную проблему за последний год, что может быть связано с введением санкции в отношении России.

Чаще усиление конкуренции отмечали в сфере недвижимости (83%), услуг связи (75%) и информационных технологий (60%).

В докладе Центра конъюнктурных исследований Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета ВШЭ говорится, что более 20% предприятий в России приостановили текущие инвестпроекты из-за санкций.

«Ситуация на рынке инвестиций продолжала оставаться сложной вследствие сохраняющегося напряжения со стороны экономико — геополитической конъюнктуры, а также неослабевающего влияния различного рода дестимулирующих факторов», — говорится в исследовании. Эксперты рассказали, что 54% участников опроса заявили, что санкции оказывают не только относительное, но и прямое ограничивающее воздействие на инвестиционную деятельность.

В целом половина респондентов считают, что в 2016 году состояние инвестиционной активности в организациях сохранилось на уровне 2015 года. Еще треть опрошенных сообщили о снижении инвестиционных процессов.

Аналитики отмечают, что также продолжает снижаться потребность в инвестировании: в позапрошлом году о готовности инвестировать заявляли 90% руководителей, а в 2016 году – 83%.

Опрос показывает, что 60% предпринимателей оценивают состояние инвестиционного климата в России как «удовлетворительное», а 38% — негативно. Главными барьерами для инвестиционной активности бизнесмены назвали высокие проценты по коммерческим кредитам (об этом говорили 77% респондентов) и существующие механизмы их получения (52%). Аналитики поясняют, что, по словам большинства предпринимателей, приемлемой была бы ставка ниже 10%.

В докладе центра ВШЭ использовались результаты опроса более 10 000 руководителей промышленных организаций, ежегодно проводимых

Федеральной службой государственной статистики, а также итоги пилотного обследования более 1000 инвестиционно-активных промышленных организаций из 30 регионов, проведенного по заказу НИУ ВШЭ АНО «Статистика России»[10].

Общий объем финансовых вложений организаций (без субъектов малого предпринимательства, бюджетных учреждений, банков, страховых организаций и негосударственных пенсионных фондов) в 2016 г. по данным Росстата составил 136,7 трлн.рублей, в том числе долгосрочные финансовые вложения - 15,5 трлн.рублей (11,3% от общего объема), краткосрочные - 121,2 трлн. рублей (88,7%).

В 2016 г. инвестиции в нефинансовые активы (без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами) составили 11.111,4 млрд. рублей, из них 98,9% приходилось на инвестиции в основной капитал.

В 2016 г. использовано 14639,8 млрд. рублей инвестиций в основной капитал, или 99,1% к уровню 2015 г.

Затраты организаций (без субъектов малого предпринимательства и объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами) на приобретение основных средств, а также объектов незавершенного строительства, бывших в употреблении у других юридических и физических лиц, в 2016 г. составили 394,9 млрд. рублей, что соответствует уровню 2015 г.

1.2. Оценка состояния конкурентной среды в регионах. Реализация Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации

1.2.1. Оценка состояния конкурентной среды в регионах

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации (от 27 апреля 2012 г. № Пр-1092) ФАС России ежегодно формирует рейтинг субъектов Российской Федерации по степени интенсивности конкуренции и состоянию конкурентной среды (далее также – Рейтинг). Представляется целесообразным в настоящем докладе Рейтинг отразить в виде групп субъектов Российской Федерации.

№ группы	Сумма рангов	Субъекты Российской Федерации
1	1-10	г. Москва, г. Санкт-Петербург, Тульская область, Свердловская область, Вологодская область, Камчатский край, Республика Татарстан, Рязанская область, Белгородская область, Омская область
2	11-75	Смоленская область, Московская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Приморский край, Воронежская область, Тверская область, Самарская область, Иркутская область, Республика

[10] http://www.forbes.ru/biznes/338227-kazhdoe-pyatoe-predpriyatie-v-rossii-priostanovilo-investproekty-iz-za-sankciy.

		Алтай, Республика Северная Осетия-Алания, Оренбургская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Республика Башкортостан, Калининградская область, Магаданская область, Архангельская область, Красноярский край, Новгородская область, Тюменская область, Челябинская область, Республика Калмыкия, Ямало-Ненецкий автономный округ, Алтайский край, Липецкая область, Саратовская область, Республика Мордовия, Республика Бурятия, Чувашская Республика, Республика Карелия, Владимирская область, Сахалинская область, Ставропольский край, Удмуртская Республика, Ивановская область, Краснодарский край, Республика Саха (Якутия), Ростовская область, Амурская область, Калужская область, Псковская область, Республика Марий Эл, Пензенская область, Забайкальский край, Хабаровский край, Волгоградская область, Кировская область, Курганская область, Пермский край, Ульяновская область, Республика Ингушетия, Томская область, Чеченская Республика, Ненецкий автономный округ, Республика Дагестан, Карачаево-Черкесская Республика, Ярославская область, Ленинградская область, Тамбовская область, Мурманская область, Кемеровская область, Костромская область, Республика Тыва, Республика Адыгея, Брянская область
3	76-85	Орловская область, г. Севастополь, Республика Коми, Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область, Кабардино-Балкарская Республика, Курская область, Республика Хакасия, Республика Крым, Астраханская область

Наряду с рейтингом субъектов Российской Федерации по степени интенсивности конкуренции и состоянию конкурентной среды в настоящее время имеются следующие основные инструменты, позволяющие оценивать деятельность органов власти и состояние конкурентной среды в субъектах Российской Федерации:

1. Рейтинг глав регионов по уровню содействия развитию конкуренции (формируется в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.02.2015 №190-р; Министерство экономического развития Российской Федерации, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, Автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»).

Рейтинг формируется на основе оценок двух показателей эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации: «Количество реализованных составляющих Стандарта» и «Доля достигнутых целевых значений контрольных показателей эффективности, установленных в плане мероприятий («дорожной карте») по содействию развитию конкуренции в субъекте Российской Федерации, утвержденном высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации».

Методика расчета показателя утверждена приказом Минэкономразвития России от 4 февраля 2016 г. № 43.

2. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации (формируется в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г.; Автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»; Министерство экономического развития Российской Федерации).

Показатели Национального рейтинга сгруппированы по 4 направлениям:

«Регуляторная среда» (оценка эффективности процедур регистрации предприятий, прав собственности, подключения к электросетям, выдачи разрешений и лицензий,);

«Институты для бизнеса» (качество регионального законодательства о защите прав инвесторов, уровень административного давления на бизнес, эффективность организационных механизмов поддержки бизнеса, качество информационной поддержки);

«Доступность ресурсов и качественной инфраструктуры» (оценка качества и доступности инфраструктуры, качество и доступность финансовой поддержки, трудовых ресурсов, эффективность процедур постановки на кадастровый учет и качество территориального планирования);

«Эффективность поддержки субъектов малого предпринимательства» (оценивается уровень развития малого предпринимательства в регионе, качество организационной, инфраструктурной и информационной поддержки СМП, эффективность финансовой и нефинансовой поддержки СМП).

3. Рейтинг регионов по уровню развития государственно-частного партнерства в России в 2015-2016 годах.

(Исследование подготовлено специально к III инфраструктурному конгрессу «Российская неделя государственно-частного партнерства-2016»; Министерство экономического развития Российской Федерации; Центр развития государственно-частного партнерства.)

http://www.pppi.ru/sites/default/files/docs/rating2016.pdf

Следует отметить, что одним из системных мероприятий, предусмотренных приложением к Стандарту является мероприятие по содействию развитию практики применения механизмов государственно-частного партнерства, в том числе практики заключения концессионных соглашений в социальной сфере.

4. Рейтинг эффективности государственной поддержки малого предпринимательства в регионах Российской Федерации.

Информационно-аналитический портал «Все Выборы»

https://vsevybory.ru/wp-content/uploads/2016/11/Obshhij-dokument-po-rejtingu-2016.pdf.

5. Раздел «Регионы» из Доклада Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Доклад выделяет ключевые проблемы бизнеса, характерные для каждого из регионов России.

Все вышеуказанные рейтинги (доклады) по итогам отчетного периода характеризуют в различной степени состояние предпринимательской среды и осуществляются параллельно с подготовкой Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации.

Одним из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции является измеримость результатов политики по развитию конкуренции. В этой связи представляется целесообразным сведение результатов отдельных рейтингов в экономической сфере по субъектам Российской Федерации в единый рейтинг, позволяющий дать интегральную сравнительную характеристику регионов.

1.2.2. Реализация Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации

По состоянию на 10 марта 2017 года к работе по внедрению Стандарта приступили все субъекты Российской Федерации. Оценку качества внедрения Стандарта осуществляет Аналитический центр Правительстве Российской Федерации не ранее июня месяца, следующего за отчетным годом. Это не совпадает с периодом подготовки Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации. Поэтому ФАС России представляет отдельные аспекты состояния и развития конкурентной среды в субъектах РФ, примеры деятельности органов власти, оценки их эффективности, проблемы внедрения и предложения на основе докладов субъектов и практики внедрения Стандарта, обобщаемой в ходе оперативного методического взаимодействия, семинаров, круглых столов, конференций.

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

В Приложении № 1 к настоящему Разделу обобщена информация по рынкам, включенным в региональные перечни дополнительно к рынкам, предусмотренным в приложении к Стандарту.

В 2016 году в регионах по итогам проведенных мониторингов продолжалась работа по корректировке перечней и мероприятий региональных «дорожных карт». В том числе в перечни включались недостающие социально значимые рынки из приложения к Стандарту.

Например, в Санкт-Петербурге по результатам проведенного мониторинга утвержден Перечень в новой редакции, в который включен рынок жилищного строительства, оставлен в качестве приоритетного рынок услуг в сфере туризма и гостиничного сервиса, исключены рынки наружной рекламы и информации, бытовых услуг населению, общественного питания.

В Смоленской области перечень приоритетных и социально значимых рынков для содействия развитию конкуренции дополнен 2-мя приоритетными рынками – рынком композитных материалов и рынком молочной продукции.

Как правило, регионы включают в перечни от 1 до 5 дополнительных рынков. В Республике Татарстан в 2016 году внесены изменения в Перечень, который в настоящее время содержит 11 обязательных рынков, предусмотренных приложением к Стандарту, и 13 следующих дополнительных рынков:

1. Рынок сельскохозяйственной продукции
2. Рынок пищевой продукции
3. Рынок услуг образования
4. Рынки овощеводства и производства растительных и животных масел и жиров
5. Рынок производства резиновых шин, покрышек, камер и синтетического каучука. Рынок производства пластмассовых изделий
7. Рынок производства кирпича и прочих строительных изделий из обожженной глины
8. Рынки производства мяса, мясопродуктов и сельскохозяйственной птицы

9 Рынок услуг гостиниц и ресторанов

10. Рынок производства комплектующих к грузовым автомобилям
11. Рынок производства химико-фармацевтической продукции
12. Рынок информационных технологий
13. Рынок выставочных услуг

Опыт субъектов Российской Федерации, заинтересованных развивать конкуренцию по широкому спектру направлений экономической деятельности, может представлять интерес и для других регионов.

Ниже приведены сравнительные данные по 2015 и 2016 году по количеству регионов, выбравших в качестве дополнительных те или иные рынки (сферы деятельности).

№ п/п	Наименование рынка (сферы деятельности)	Количество регионов 2015 год	Количество регионов 2016	Увеличение составило
1.	Агропродовольственные рынки	27	52	48 %
2.	Рынки туристской индустрии	19	36	47 %

3.	Промышленные рынки	16	25	36 %
4.	Рынки в сфере строительства	10	13	23 %

Таким образом в 2016 году многие субъекты Российской Федерации провели работу по расширению региональных перечней социально значимых и приоритетных рынков. Причем количество регионов, включивших в перечень промышленные рынки, возросло более чем на 30 процентов, в то время как количество регионов, включивших рынки туристской индустрии и агропродовольственные рынки увеличилось почти в 2 раза и составило соответственно 36 и 52 субъекта Российской Федерации.

Анализ перечней рынков субъектов Российской Федерации показал, что в качестве приоритетных (дополнительных) рынков в отдельных случаях перечни включаются рынки из приложения к Стандарту.

Так, к примеру, в региональном перечне Пензенской области содержатся рынки *услуг социального обслуживания населения* и *услуг перевозок пассажиров наземным транспортом;* в Республике Саха (Якутия), Удмуртской Республике, Приморском крае и Калужской области - рынок розничной торговли фармацевтической продукцией.

Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации при взаимодействии с экспертами Всемирного банка подготовлены и представлены на семинаре 23 сентября 2015 года анкеты для опроса субъектов предпринимательской деятельности и потребителей товаров и услуг, а также Рекомендации по составлению выборки респондентов для проведения опросов в субъектах Российской Федерации.

Многие уполномоченные органы субъектов Российской Федерации при проведении мониторинга в 2016 году воспользовались указанными рекомендациями и анкетами.

Вместе с тем представление полного анализа результатов проведенного в субъекте Российской Федерации мониторинга в задачу регионального доклада не входит. Субъектами Российской Федерации выделяются наиболее значимые, с их точки зрения, аспекты данного исследования.

Результаты мониторинга, отраженные в докладах субъектов Российской Федерации, далеко не всегда представлены в разрезе конкретных сфер деятельности и рынков. Кроме того, сфера деятельности может содержать широкий спектр рынков. Так, сфера деятельности ЖКХ содержит такие рынки как рынок водоснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, рынок услуг управления многоквартирным домами, рынок ТБО и т.д.

Развитие конкуренции в рамках создания условий для эффективного функционирования товарных рынков осуществляется в интересах потребителя. В этой связи представляется целесообразным работу по вопросам измеримости результатов политики по развитию конкуренции осуществлять в отношении отдельных рынков, так как общая картина конкурентной среды региона без привязки к конкретному рынку не может дать представления об условиях ведения бизнеса в той или иной сфере деятельности. Кроме того, должна быть

обеспечена сопоставимость результатов мониторинга на отдельных рынках по регионам, что требует единой методики оценки данных результатов.

Примеры действий по улучшению конкурентной среды в субъектах Российской Федерации.

Рынок услуг дошкольного образования

В приложении к Стандарту установлен целевой показатель для рынка услуг дошкольного образования «удельный вес численности детей частных дошкольных образовательных организаций в общей численности детей дошкольных образовательных организаций (процентов)»; числовое значения указанного целевого показателя не предусмотрено.

В соответствии с материалами доклада Республики Башкортостан частные образовательные организации дошкольного и общего образования (далее также – ДОО) в силу норм законодательства об образовании не имеют возможности конкурировать с государственными и муниципальными образовательными организациями в части стоимости оказываемых услуг. За счет субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации в частных ДОО осуществляется выплата заработной платы педагогическим кадрам и оплату учебных расходов. Однако компенсации расходов на содержание имущества, аренду помещений, коммунальные платежи и иные расходы для таких организаций законодательством не предусматриваются.

Санкт-Петербург и ряд других субъектов Российской Федерации также испытывает аналогичные трудности в вопросах развития конкуренции на рынках дошкольного образования.

Вместе с тем имеется опыт регионов с успехом преодолевающих указанные трудности.

В Ханты-Мансийском автономном округе проблема обеспечения доступности дошкольного образования решалась путем создания условий, способствующих повышению конкуренции.

По состоянию на 1 января 2017 года выдано 2 878 «сертификатов дошкольника» на право финансового обеспечения места в организации, осуществляющей образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования (г. Ханты-Мансийск, г. Югорск, г. Сургут, Октябрьский район, Сургутский район, г. Нижневартовск, г. Мегион, г. Нефтеюганск).

Из бюджета автономного округа были предоставлены субсидии:

бюджетам муниципальных образований на софинансирование мероприятий по выкупу объектов общего и дошкольного образования;

инвесторам на возмещение части затрат на уплату процентов по привлекаемым заемным средствам;

инвесторам на возмещение части затрат на строительство инженерных сетей и объектов инженерной инфраструктуры.

В целях минимизирования дифференциации родительской платы в государственных и частных организациях приняты системные меры:

- созданы благоприятные налоговые условия в виде уменьшения на 50 % исчисленной суммы налога на имущество организаций для организаций, осуществляющих деятельность по дошкольному образованию, для региональных социально ориентированных некоммерческих организаций, включенных в государственный реестр региональных социально ориентированных некоммерческих организаций;

- на период 2016 - 2018 годов снижена ставка налога по упрощенной системе налогообложения (доходы минус расходы) с 15 до 5 % для малых и микро предприятий и индивидуальных предпринимателей;

- предусмотрены льготы по аренде помещений, безвозмездное пользование помещениями.

Осуществляется информационная, консультационная поддержка по вопросам развития негосударственного сектора дошкольного образования.

В городе Москве установлены льготы по аренде для образовательных организаций:

- в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 11.03.2013 № 145-ПП передача частным образовательным организациям зданий в долгосрочную аренду с условием капитальных вложений осуществляется по ставке 1 рубль за 1 квадратный метр площади объекта в год;

- в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 04.09.2012 № 449-ПП предоставляется льготная ставка арендной платы в размере 1800 рублей за 1 квадратный метр в год за используемые нежилые помещения по действующим и вновь заключаемым договорам аренды объектов нежилого фонда, находящихся в собственности города Москвы, для частных образовательных организаций, реализующих образовательные программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования.

Также в Москве осуществляется предоставление грантов в форме субсидий из бюджета города Москвы частным образовательным организациям, создавшим условия для получения образования обучающимся с ограниченными возможностями здоровья.

В Государственной программе Республики Алтай «Развитие экономического потенциала и предпринимательства» реализуется мероприятие «Предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства на создание и (или) развитие дошкольных образовательных организаций».

Особого внимания заслуживает опыт Республики Татарстан и Пензенской области в части инновационных подходов в вопросах развития конкуренции.

По инициативе Республики Татарстан совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации была разработана и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2016 г. № 1257-р Концепция создания в Республике Татарстан инновационно-производственного центра «ИнноКам».

Основными направлениями Концепции являются производство, инновации, качество жизни, инфраструктура и агломерация, институциональная среда.

В Концепции отражено 79 приоритетных инфраструктурных проектов, в том числе направленных на развитие транспортной, энергетической, жилищной, логистической инфраструктуры; модернизацию системообразующих отраслей и внедрение инноваций; развитие науки и высшего образования; совершенствование условий для предпринимательства, повышение эффективности муниципального управления. Это позволит снять инфраструктурные ограничения для стимулирования наращивания производственных мощностей промышленных предприятий и создать благоприятную среду проживания населения Камской агломерации.

Результатом реализации стратегических инициатив станет создание в кластере высокотехнологичных производств, конкурентоспособных на мировом уровне. При этом производительность труда и объем экспорта увеличится к 2020 году в 1,5 раза, а объем привлеченных инвестиций составит более 700 млрд рублей.

С целью создания институциональной среды, способствующей внедрению инноваций и увеличению возможности хозяйствующих субъектов по внедрению новых технологических решений в Пензенской области создана развитая инновационная инфраструктура. Действует сеть из 14 областных бизнес-инкубаторов общей площадью 41,6 тыс. кв.м., где осуществляют деятельность 215 организаций, создано 1533 рабочих места.

В регионе созданы два технопарка. Технопарк «Яблочков» создан при поддержке Минэкономразвития России площадью 4990,8 кв. м, специализируется на информационных технологиях, точном приборостроении и материаловедении. В настоящее время в технопарке реализуют инновационные проекты 13 компаний - резидентов, создано 140 рабочих мест.

Технопарк высоких технологий «Рамеев» создан при поддержке Минкомсвязи России.

На площадях технопарка (45 тыс.кв.м.) осуществляют деятельность 36 резидентов, создано более 1,0 тысячи рабочих мест.

Во взаимодействии с Минэкономразвития России в регионе создан ряд институтов развития: Центр кластерного развития, Центр прототипирования, Центр коммерциализации технологий.

Потребителями услуг данных институтов развития являются субъекты малого и среднего предпринимательства, в том числе встраивающиеся в цепочки добавленной стоимости крупных и средних предприятий региона.

В рамках системных мероприятий Дорожной карты, направленных на снятие избыточных административных барьеров на пути развития предпринимательской деятельности в г. Санкт-Петербург, удалось решить ряд следующих задач:

- сокращен срок регистрации юридических лиц с 16 до 12 дней;

- сокращен срок получения разрешения на строительство с 540 до 212 дней;

- сокращено количество процедур, необходимых для технологического присоединения к электрическим сетям, с 9 (в 2012 году) до 3;

- сокращено среднее время присоединения к электрическим сетям объектов малого и среднего бизнеса с 238 до 81 дня;

- сокращена стоимость присоединения к электрическим сетям с 2012 года на 937.7% (в % дохода на душу населения);

- индексу надежности электроснабжения и «прозрачности» тарифов экспертами Всемирного банка присвоен высший балл (8);

- сокращение срока получения положительных экспертных заключений до 45 дней.

Оценка мероприятий по развитию конкурентной среды в субъектах Российской Федерации территориальными органами ФАС России (по материалам региональных Докладов)

В текущем году, также как и в 2016 году, территориальные органы ФАС России провели анализ мероприятий по развитию конкурентной среды в субъектах Российской Федерации, отраженных в региональных докладах и «дорожных картах» регионов. В Приложении № 2 к настоящему Разделу представлены субъекты Российской Федерации, в которых, по мнению территориальных органов ФАС России, наиболее успешно осуществляются системные мероприятия и мероприятия по развитию конкуренции на отдельных рынках, содержащихся в приложении к Стандарту. Информация, приведенная в Приложении № 2 к настоящему Разделу, может быть использована как навигатор по лучшим, с точки зрения территориальных органов ФАС России, региональным практикам.

Обучающие мероприятия

Состояние конкурентной среды в регионе не в малой степени обусловлено наличием подготовленных кадров в этой сфере. Согласно Стандарту уполномоченный орган субъекта Российской Федерации по содействию развитию конкуренции (далее – Уполномоченный орган) в рамках своих полномочий организует проведение и проводит не реже 2 раз в год обучающие мероприятия и тренинги для органов местного самоуправления по вопросам содействия развитию конкуренции. Также, системные мероприятия, предусматриваемые региональными "дорожными картами" с учетом положений Стандарта, направлены, в том числе, на стимулирование новых предпринимательских инициатив за счет проведения *образовательных мероприятий*, обеспечивающих возможности для поиска, отбора и обучения потенциальных предпринимателей.

На федеральном уровне в течении всего 2016 года в разных регионах Российской Федерации проводились семинары и другие обучающие мероприятия для сотрудников Уполномоченных органов и органов местного самоуправления по вопросам внедрения Стандарта.

Одним из самых значимых мероприятий, посвященных практикам внедрения Стандарта в 2016 году, можно считать семинар, проведенный для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с привлечением территориальных органов ФАС России, проведенный в УМЦ ФАС России в г. Казани 26 апреля 2016 года. Всего в семинаре приняли участие представители 55 регионов.

Также семинары по вопросам развития конкуренции в 2016 году проведены в Республике Башкортостан (г. Уфа, 15 апреля), Дальневосточном федеральном округе (31 мая); г. Волгограде в рамках Всероссийского форума предпринимателей «Малый бизнес – движение только вперед» (13 – 14 июля; организатор «ОПОРА РОССИИ»), Северо-Кавказском и Южном федеральных округах (г. Махачкала, 14-15 июля), г. Красноярске (20 октября), г. Пензе (26 октября).

Выводы и предложения субъектов РФ

Субъектами Российской Федерации в региональных докладах обозначены проблемы, затрудняющие внедрение Стандарта, а также даны предложения по их решению. Наиболее общие проблемы следующие:

1. Регионы испытывают сложности при проведении мониторинга, связанные с отсутствием необходимой информации в формах государственной статистики.

Предлагается: органам государственной статистики рассмотреть возможность по корректировке системы федеральной статистической отчетности для обеспечения субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления необходимой статистической информацией для проведения мониторинга состояния конкуренции на рынках товаров работ и услуг на уровне регионов.

2. Отсутствует единая методики оценки уровня развития конкуренции (конкурентной среды) в субъектах РФ. Существующие подходы к оценке рынков (международная методика «Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию», разработанная Организацией экономического сотрудничества и развития) неприменимы для регионов России, так как трудозатратны и несовместимы с действующими методическими подходами.

Предлагается: разработать методику оценки уровня развития конкурентной среды в субъектах Российской Федерации с использованием опыта такой оценки, наработанного регионами за 2015-2016 годы.

3. Органы исполнительной власти и местного самоуправления субъектов Российской Федерации, общественные организации потребителей и бизнес-сообщества, принимающие участие в содействии развитию конкуренции в

регионах, испытывают трудности в связи с нехваткой квалифицированных кадров в указанной сфере деятельности.

Предлагается: проводить на регулярной основе обучающие мероприятия для региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления при активном участии Федеральной антимонопольной службы, Министерства экономического развития Российской Федерации, АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

4. Отсутствуют модельные решения по развитию конкуренции на отраслевых рынках.

Предлагается: активизировать работу федеральных органов исполнительной власти по развитию конкуренции и обеспечению условий для благоприятного инвестиционного климата на отраслевых рынках; обеспечить координацию этой работы со стороны Минэкономразвития России и ФАС России. В состав межведомственной рабочей группы по вопросам реализации Стандарта при Минэкономразвития России включить представителей отраслевых министерств и ведомств.

5. Отсутствуют единые для всех субъектов Российской Федерации методические подходы к отбору рынков.

Предлагается: рассмотреть вопрос о формировании на федеральном уровне указанных методических подходов.

6. Сроки выхода официальной статистической информации, используемой при подготовке Доклада о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг за отчетный год - 31 марта. Срок опубликования регионального доклада и представление его в заинтересованные органы и организации - 10 марта.

7. Сложность в получении статистической, финансовой и налоговой отчетности.

Предлагается: в целях обеспечения доступа к статистической информации, финансовой и налоговой отчетности предусмотреть в Стандарте заключение соглашений о взаимодействии между уполномоченным органом и территориальными органами ФНС, Росстата и др., а также разработать и утвердить соответствующие формы и периодичность предоставления отчетности.

8. В целях повышения эффективности работы субъектов Российской Федерации по вопросам внедрения Стандарта, а также реализации основных составляющих Стандарта предлагаем организовать и обеспечить функционирование Единого Информационного Портала «Стандарт развития конкуренции». В рамках указанного Портала субъекты Российской Федерации могли бы размещать официальную информацию о внедрении Стандарта, а также организовать обмен лучшими практиками. На базе Портала можно предусмотреть организацию взаимодействия регионов и федерального центра по вопросам внедрения Стандарта.

Одновременно с вышеуказанными проблемами ФАС России выделяет еще одну: в российском законодательстве понятие *конкурентная среда* не определено. Вместе с тем, данное понятие широко используется в различных исследованиях, а также нормативных правовых актах.

Анализ использования понятия *конкурентная среда* показывает, что его содержание зависит, прежде всего, от целей и задач проводимого исследования.

В целом понятие *конкурентная среда* можно рассматривать как ситуацию (или условия), сложившуюся на рынке (сегменте бизнеса), в рамках которой производители товаров и услуг находятся в состоянии борьбы за потребителей, поставщиков, партнеров и преобладающее положение на рынке; либо конкурентная среда – это комплекс релевантных условий (динамических параметров), в которых функционирует бизнес на том или ином рынке.

Уполномоченные органы субъектов Российской Федерации интерпретируют это понятие в соответствии с целями и задачами развития конкуренции в регионах на основе внедрения Стандарта.

Так, в Докладе о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг Воронежской области представлена одна из наиболее релевантных позиций по вышеуказанному вопросу:

«Характеристика состояния и развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг Воронежской области проведена по следующим направлениям:

- характеристика динамики и структуры количества хозяйствующих субъектов, конкурирующих на рынках;
- оценка уровня конкуренции на рынках товаров и услуг;
- оценка удовлетворенности потребителей качеством товаров, работ и услуг и состоянием ценовой конкуренции;
- оценка наличия и уровня преодолимости административных барьеров, препятствующих появлению новых конкурентов на рынках в разрезе муниципальных образований Воронежской области;
- характеристика экономических ограничений конкуренции на рынках товаров и услуг;
- оценка состояния и развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг Воронежской области с использованием имеющихся данных рейтингов, характеризующих состояние конкуренции на региональных рынках товаров и услуг.

Представленные выводы по перечисленным направлениям базируются на анализе статистических данных Росстата, результатах мониторинга состояния и развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг Воронежской области, проведенного уполномоченным органом, результатах оценки бизнес-климата, проводимой Торгово-промышленной палатой, анализе информации, представленной Федеральной антимонопольной службой, региональными отделениями общероссийских общественных организаций: Союз промышленников и предпринимателей Воронежской области, Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», «Деловая Россия», а также результатах проведенного

правительством Воронежской области социологического исследования по выявлению ключевых факторов, влияющих на удовлетворенность предпринимательского сообщества региона.».

В то же время оценка конкурентной среды на том или ином рынке содержит и ряд иных значимых направлений, такие как уровень недобросовестной конкуренции, доступность услуг естественных монополий и другие.

Однако, в докладах субъектов Российской Федерации понятия «конкуренция» и «конкурентная среда» далеко не всегда разграничиваются. Более того, в документах федерального уровня, в частности в государственной статистической отчетности в форме «Оценка состояния конкурентной среды в розничной торговле по регионам Российской Федерации» одной из составляющей этой формы является собственно улучшение состояния конкурентной среды, наряду с другими ее составляющими.

В связи со сложившейся неопределенностью, в выводах и предложениях многих региональных докладов содержится предложение разработать единую методику оценки уровня развития конкурентной среды в субъектах Российской Федерации.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 17.09.2016 № 1969-р при Минэкономразвития России создана межведомственная рабочая группа по вопросам реализации положений Стандарта (далее – межведомственная рабочая группа). Согласно положению основными задачами межведомственной рабочей группы является подготовка разъяснений положений Стандарта, а также предложений по его изменению.

В этой связи, представляется необходимым включить в план работы группы и рассмотреть на ее заседаниях вопросы, поставленные в докладах о состоянии и развитии конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг субъектов Российской Федерации.

В план работы группы на 2017 год включено проведение обучающих мероприятий (семинаров и совещаний) во всех федеральных округах.

На заседании межведомственной рабочей группы, состоявшемся 09.02.2017 (протокол № 2-Д05), рассмотрено предложение ФАС России о необходимости разработки и внедрения единой формы отчетности в части информации о состоянии конкурентной среды в регионе на отдельных товарных рынках. Данное предложение членами рабочей группы признано концептуально верным и нуждающимся в серьезной проработке.

Таким образом, в 2017 году необходимо решить ряд методических задач в целях обеспечения измеримости результатов политики по развитию конкуренции.

В настоящее время проходит согласование подготовленного ФАС России проекта указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», в рамках которого утверждается Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2017-2018 годы. В соответствии с указанным проектом в качестве

одного из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции определен принцип измеримости результатов политики по развитию конкуренции. Утверждение Национального плана развития конкуренции создаст институциональную основу решения многих организационных, методологических и ресурсных проблем, возникающих в ходе внедрения Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации.

Приложение № 1

к Разделу 1.2 Доклада

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

Рынки, дополнительные к приложению к Стандарту	Субъекты Российской Федерации
Рынки в сфере строительства	
Рынок услуг жилищного строительства	Кабардино-Балкарская Республика, Республика Башкортостан, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чувашская Республика, Забайкальский край, Хабаровский край, Архангельская область, Волгоградская область, Челябинская область, г. Санкт-Петербург
Рынок услуг жилищного и коммерческого строительства	Ростовская область
Рынок строительных услуг	Тюменская область
Агропродовольственные рынки	
Рынок продукции агропромышленного комплекса; Рынок сельскохозяйственного сырья и продовольствия; Рынок продукции пищевой и перерабатывающей промышленности; Рынок производства продуктов питания	Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Марий Эл, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Татарстан, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика, Ставропольский край, Астраханская область, Архангельская область, Владимирская область, Волгоградская область, Калининградская область, Камчатская область, Калужская область, Кемеровская область, Курская область, Ленинградская область, Магаданская область, Московская область, Новгородская область, Новосибирская область, Псковская область, Рязанская область, Самарская область, Тамбовская область, Тульская область, Ханты-

	Мансийский автономный округ – Югра, Еврейская АО, Ненецкий АО
Рынок мяса и мясной продукции, птицы; Рынок животноводства	Республика Бурятия, Республика Татарстан, Краснодарский край, Сахалинская область, Челябинская область
Рынок молока и молочной продукции; Рынок заготовки молока-сырья	Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Чувашская Республика, Алтайский край, Кемеровская область, Омская область, Смоленская область, Томская область
Рынок овощной и плодово-ягодной продукции	Краснодарский край, Белгородская область, Брянская область, Воронежская область, Омская область, Орловская область
Рынок овощеводства и производства растительных и животных масел и жиров	Республика Татарстан
Рынок овощей, выращиваемых в закрытом и открытом грунте; Рынок услуг по хранению овощей; Рынок услуг по хранению зерна	Республика Башкортостан, Оренбургская область
Рынок виноделия	г. Севастополь
Рынок водных биологических ресурсов	
Рынок рыбной продукции; Рынок рыбы и морепродуктов; Рынок продукции рыболовства; Рынок водных биологических ресурсов и продукции их переработки	Хабаровский край, Астраханская область, Мурманская область, Сахалинская область
Рынок товарного рыбоводства (аквакультуры)	Томская область
Рынки услуг в сфере туризма	
Рынок туристских услуг; Рынок услуг туризма и отдыха (санаторно-курортных, рекреационных услуг);	Республика Адыгея, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия-Алания, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чувашская область, Алтайский край, Камчатский край, Ставропольский край, Амурская область, Астраханская область, Воронежская область, Костромская область, Липецкая область, Московская область, Новгородская область, Оренбургская область, Орловская область, Псковская область, Рязанская область, Саратовская область, Тамбовская область, Ульяновская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный

	округ – Югра, Ненецкий АО, г. Севастополь
Рынок услуг в сфере туризма и гостиничного сервиса; Рынок гостиничных услуг и ресторанов	г. Санкт-Петербург, Республика Татарстан, Нижегородская область
Рынок въездного туризма	Волгоградская область
Рынки в сфере бытового обслуживания и общественного питания	
Рынок услуг общественного питания	Республика Мордовия, Белгородская область,
Рынок услуг общественного питания на объектах дорожного сервиса; Рынок придорожного сервиса	Хабаровский край, Республика Башкортостан
Рынок бытовых услуг	Краснодарский край, Белгородская область
Рынок бытовых услуг для жителей малых и отдаленных населенных пунктов с численностью населения от 100 до 1 тыс. человек	Хабаровский край
Промышленные рынки	
Рынок продукции легкой промышленности	Волгоградская область
Рынок услуг судостроения	Астраханская область
Рынок производства строительных материалов	Республика Коми, Хабаровский край, Чеченская Республика
Рынок автокомпонентов	Костромская область, Нижегородская область
Рынок деталей для гражданской авиации; Рынок древесностружечных плит; Рынок пилопродукции, погонажных изделий, мебельного щита и клееной продукции, биотоплива (брикетов)	Костромская область
Рынки сельскохозяйственной техники, комплектующих и запасных частей	Воронежская область, Омская область
Рынок синтетических волокон и нитей и изделий из них	Ивановская область
Рынок продукции станкостроения	Липецкая область
Рынок инертных строительных материалов;	Сахалинская область

Рынок инновационной продукции; Рынок электротехнической инновационной продукции	Чувашская Республика, Ульяновская область, Тюменская область, Пензенская область
Рынок лесопромышленной продукции	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра
Рынок наукоемкой и высокотехнологичной продукции	г. Москва, Челябинская область
Рынок нефтехимической продукции	Омская область
Рынок композиционных материалов	Омская область, Смоленская область
Рынок высокотехнологичной медицинской техники	Саратовская область
Рынок промышленного производства	Ростовская область
Рынок топливной аппаратуры аккумуляторного типа; Рынок фармацевтических субстанций в виде терапевтического белка	Ярославская область
Рынок пигментов	Тамбовская область
Рынок производства химико-фармацевтической продукции; Рынок производства комплектующих к грузовым автомобилям; Рынок производства пластмассовых изделий; Производство кирпича и прочих строительных изделий из обожженной глины; Рынок производства резиновых шин, покрышек, камер и синтетического каучука	Республика Татарстан
Рынок электроэнергетики и энергоносителей	
Рынок услуг электроэнергетики	Камчатский край
Рынок автомобильных бензинов и дизельного топлива; Рынок розничной торговли по реализации автомобильных бензинов и дизельного топлива	Пермский край, Самарская область
Рынок услуг автомобильных заправочных станций и	Калужская область

сопутствующего сервиса	
Рынок энергоснабжения и энергоэффективности	Архангельская область
Услуги газификации; Рынок услуг снабжения бытовым газом населения	Республика Алтай, Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Еврейская АО
Рынок биотоплива	Архангельская область
Рынок ТБО	
Рынок услуг по сбору, сортировке и переработке твердых коммунальных отходов	Республика Башкортостан, Новосибирская область, Омская область
Иные рынки	
Рынок наружной рекламы	Московская область
Рынок ритуальных услуг	Московская область
Рынок услуг по перевозке пассажиров наземным транспортом	Оренбургская область
Рынок услуг кадастровых инженеров	Удмуртская Республика
Рынок услуг в сфере физической культуры и спорта	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Мурманская область
Рынок информационных технологий	Республика Татарстан, Белгородская область,
Рынок услуг по управлению многоквартирными домами	Еврейская АО
Рынок розничной торговли фармацевтической продукцией	Республика Саха (Якутия), Удмуртская Республика, Приморский край, Калужская область
Рынок медицинских изделий	Свердловская область
Рынок услуг социального обслуживания населения; Рынок услуг перевозок пассажиров наземным транспортом	Пензенская область
Рынок грузовых перевозок	Саратовская область
Рынок услуг образования; Рынок выставочных услуг	Республика Татарстан

Приложение № 2

к Разделу 1.2 Доклада

Субъекты Российской Федерации, в которых, по мнению территориальных органов ФАС России, наиболее успешно осуществляются системные мероприятия и мероприятия по развитию конкуренции на отдельных рынках, предусмотренные в приложении к Стандарту
(по оценке территориальными органами ФАС России Докладов субъектов Российской Федерации)

№п/п	***Наименование рынка (системного мероприятия)***	***Субъекты Российской Федерации, мероприятия которых оказывают значительное положительное влияние на конкуренцию***
1.	Рынок услуг дошкольного образования	Республика Алтай, Республика Мордовия, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Чеченская Республика, Пермский край, Московская область, Омская область, Оренбургская область, Псковская область, Рязанская область, Смоленская область, г. Севастополь, Еврейская автономная область
2.	Рынок услуг детского отдыха и оздоровления	Республика Адыгея, Республика Мордовия, Республика Марий Эл, Чеченская Республика, Брянская область Волгоградская область, Московская область, Оренбургская область, Пензенская область Рязанская область, Смоленская область, г. Севастополь, Еврейская автономная область
3.	Рынок услуг дополнительного образования детей	Республика Мордовия, Чеченская Республика, Владимирская область, Волгоградская область, Воронежская область, Московская область, Мурманская область, Омская область, Оренбургская область, Пензенская область, Рязанская область, Смоленская область, г. Севастополь
4.	Рынок медицинских услуг	Республика Бурятия, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Чеченская Республика, Брянская область, Новгородская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Смоленская область, г. Севастополь
5.	Рынок услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья	Республика Бурятия, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Чеченская Республика, Московская область, Омская область, Смоленская область
6.	Рынок услуг в сфере культуры	Республика Мордовия, Республика Татарстан, Чеченская Республика, Московская область, Смоленская область
	Рынок услуг ЖКХ	Республика Бурятия, Республика Мордовия,

7.		Республика Татарстан, Чеченская Республика, Брянская область, Мурманская область, Новгородская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Рязанская область, Смоленская область
8.	Розничная торговля	Республика Мордовия, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Чеченская Республика, Алтайский край, Пермский край, Архангельская область, Брянская область, Волгоградская область, Новгородская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Псковская область, Рязанская область, Сахалинская область, Смоленская область, Тульская область
9.	Рынок услуг перевозок пассажиров наземным транспортом	Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Калмыкия, Республика Мордовия, Чеченская Республика, Забайкальский край, Брянская область, Московская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Смоленская область
10.	Рынок услуг связи	Республика Бурятия, Республика Мордовия, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Чеченская Республика, Забайкальский край, Брянская область, Московская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Рязанская область, Смоленская область
11.	Рынок услуг социального обслуживания населения	Республика Бурятия, Республика Мордовия, Чеченская Республика, Хабаровский край, Московская область, Мурманская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Псковская область, Рязанская область, Смоленская область
12.	Развитие конкуренции при осуществлении процедур государственных (муниципальных) закупок	Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Коми, Республика Мордовия, Республика Марий Эл, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Алтайский край, Забайкальский край, Воронежская область, Калужская область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Новгородская область, Омская область, Орловская область, Пензенская область, Рязанская область, Смоленская область
13.	Совершенствование процессов управления объектами государственной собственности субъекта Российской Федерации	Республика Мордовия, Белгородская область, Московская область, Омская область, Пензенская область, Рязанская область, Смоленская область
14.	Создание условий для развития конкуренции на рынке строительства	Республика Мордовия, Московская область, Пензенская область, Рязанская область, Смоленская область
	Обеспечение и сохранение	Республика Мордовия, Московская область,

15.	целевого использования государственных (муниципальных) объектов недвижимого имущества в социальной сфере	Смоленская область
16.	Содействие развитию практики применения механизмов ГЧП	Республика Бурятия, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Магаданская область, Московская область, Орловская область, Псковская область, Смоленская область г. Санкт-Петербург
17.	Содействие развитию негосударственных (немуниципальных) социально ориентированных некоммерческих организаций	Республика Мордовия, Республика Татарстан, Воронежская область, Магаданская область, Новосибирская область, Омская область, Орловская область, Пензенская область, Рязанская область, Смоленская область, г. Москва

1.3. Состояние развитие и поддержки малого и среднего предпринимательства

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

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

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

Малый и средний бизнес в России – это 5,8 млн. хозяйствующих субъектов и 18,8 млн. работников (в том числе индивидуальные предприниматели, создающие рабочие места «для себя») на конец 2016 года [11] . Сведения о юридических лицах и индивидуальных

[11] Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства// ФНС России//

предпринимателях, отвечающих условиям отнесения к субъектам малого и среднего предпринимательства, внесены в Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, ведение которого осуществляется ФНС России.

Критерии отнесения к субъектам малого и среднего предпринимательства в период 2015-2016 гг. значительно изменились, в частности, внесены следующие изменения:

- увеличен размер суммарной доли участия иностранных юридических лиц и (или) юридических лиц, не являющихся субъектами МСП, в уставном капитале хозяйственных обществ с 25 до 49%;
- снято ограничение в отношении суммарной доли участия в уставном капитале субъектов МСП для хозяйственных обществ, хозяйственных партнерств, получивших статус участника проекта в соответствии с Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»;
- изменен принцип расчета численности работников субъектов МСП (вместо средней численности работников учитывается среднесписочная численность работников);
- увеличены предельные значения выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов МСП (постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2015 г. № 702), а с августа 2016 г. в целях определения категории субъектов МСП понятие «выручка» заменено на «доход». Предельные значения дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности за предшествующий календарный год, определяемого в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, суммируемого по всем осуществляемым видам деятельности и применяемого по всем налоговым режимам, установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2016 г. № 265[12].

Вместе с тем вклад малого и среднего предпринимательства в общие экономические показатели в Российской Федерации существенно ниже, чем в большинстве не только развитых, но и развивающихся стран.

Критерии отнесения хозяйствующих субъектов к различным категориям субъектов малого и среднего предпринимательства

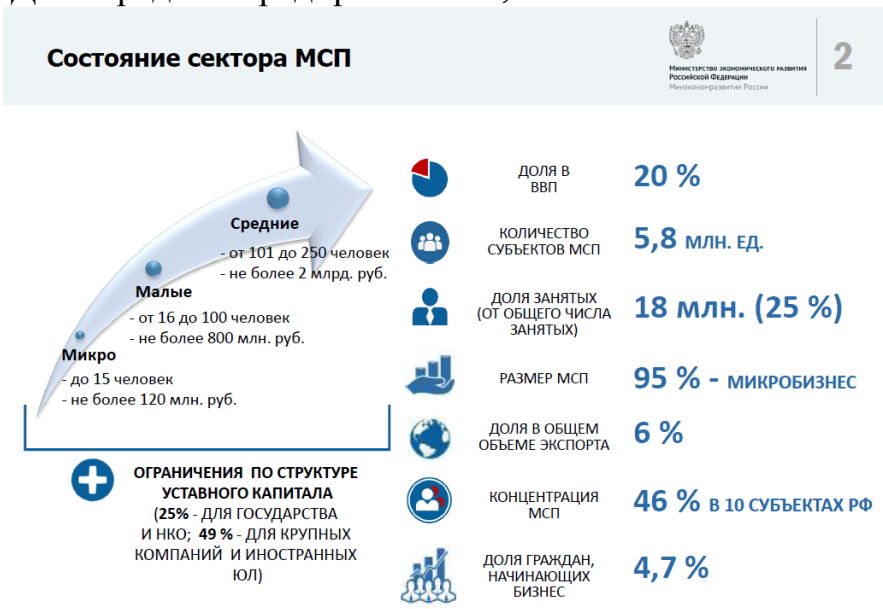
Критерии	**Категория**		
	Микропредприятия	**Малые предприятия**	**Средние предприятия**

https://rmsp.nalog.ru/statistics.html.

[12] Постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства».

Численность	1-15 человек	16-100 человек	101-250 человек
Ежегодный доход	до 120 млн. руб.	до 800 млн. руб.	до 2 млрд. руб

Согласно сведениям, предоставленным Росстатом, доля малого и среднего предпринимательства в структуре ВВП за 2015 г. составила 19,9%, из которых 17,5% - это доля малых предприятий, включая микропредприятия и ИП. Доля средних предприятий – 2,4%[13].



Источник: Доклад Минэкономразвития России «Развитие малого и среднего предпринимательства: задачи на 2017-2018 гг.» [14].

Согласно предварительным результатам сплошного наблюдения за деятельностью малого и среднего бизнеса в 2015 г., проведенного Росстатом, общее количество зарегистрированных в Российской Федерации субъектов малого и среднего предпринимательства на конец 2015 г. составило - 5 033 094 хозяйствующих субъектов. Из них: юридические лица - 2 241 659, индивидуальные предприниматели - 2 791 435.

По официальным данным ФНС России, в период с 01.01.2015 по 01.01.2016 гг. было зарегистрировано 1 151 539 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (субъектов МСП). Юридических лиц 470 718 (26%), из которых общества с ограниченной ответственностью - 465 869; товарищества на вере – 10; полные товарищества – 7; потребительские кооперативы–4 832.

Количество зарегистрированных индивидуальных предпринимателей (ИП) и крестьянско-фермерских хозяйств (КФХ) составило – 680 821 единиц

[13] Росстат. Информация предоставлена по запросу ФАС России.

[14] Доклад Минэкономразвития Российской Федерации. http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/312a2a4b-7dac-4a6a-b633-3abc4a32ac1a/2.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=312a2a4b-7dac-4a6a-b633-3abc4a32ac1a.

(26% от общего числа зарегистрированных), из них ИП – 653 375; КФХ – 27 446[15].

Количество субъектов МСП по состоянию на 29.12.2015 г., единиц

Организационно-правовая форма	Категория субъекта МСП			Всего
	Микро-предприятия	Малые предприятия	Средние предприятия	
Юридические лица	1 989 994	232 365	19 300	5 033094
Индивидуальные предприниматели	2 755 458	35 545	432	

Малый и средний бизнес в России – это в основном микропредприятия и малые предприятия, доля средних предприятий не достигает 2%.

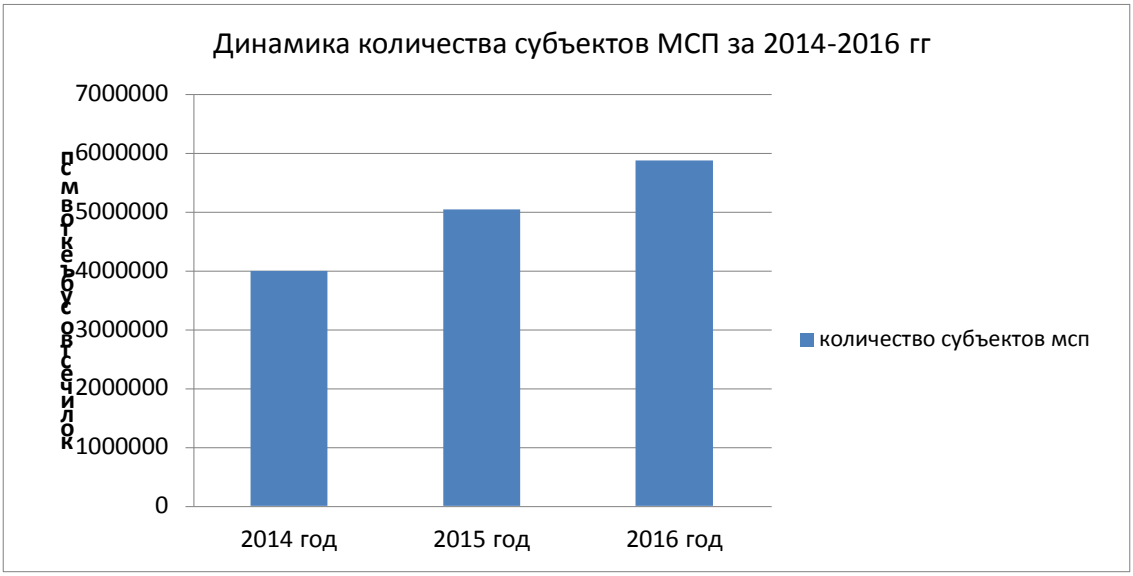
В 2015 г. количество прекративших деятельность юридических лиц (отнесенных к МСП) и ИП составило – 850 959. Из них юридические лица – 268 808 (23%); ИП и КФХ –582 151(77%), в том числе: ИП - 564492, КФХ – 17 659[16].

Общее число хозяйствующих субъектов, прекративших деятельность в 2015 г. по причине банкротства, составило 10 123. Из них: юридические лица – 8 197; индивидуальные предприниматели – 1 799; крестьянско-фермерские хозяйства – 127[17].

С 1 августа 2016 г. начал работу Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, сформированный на основе информации о хозяйствующих субъектах, содержащейся в информационных системах ФНС России.

На дату запуска в Едином реестре содержалась информация о 5,5 млн субъектов МСП, на конец 2016 года в реестре было зарегистрировано 5 865 780 хозяйствующих субъектов МСП – это на 832 686 единиц (на 12%) больше по сравнению с 2015 годом[18].

[15] Отчеты по форме № 1-ИП, № 1-ЮР (2015 год) // Официальный сайт ФНС России https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/5284059/.
[16] Отчеты по форме № 1-ИП, № 1-ЮР (2015 год) // Официальный сайт ФНС России https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/5284059/.
[17] Там же.
[18] Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства. // https://rmsp.nalog.ru/.



Источник: Росстат

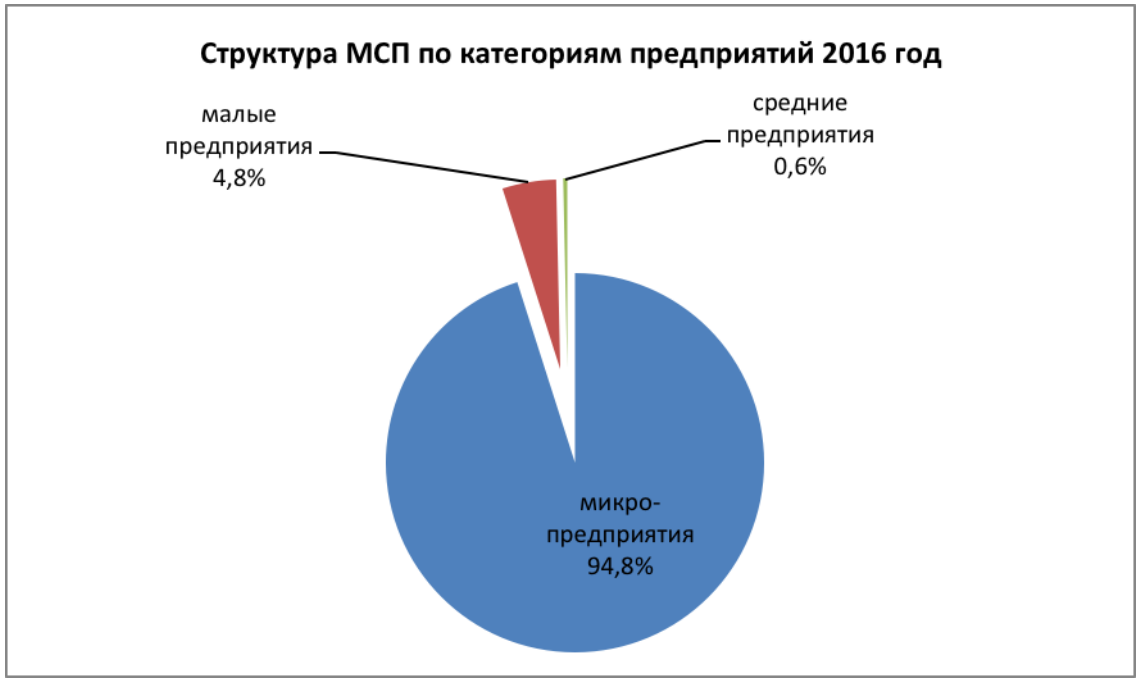
В 2016 году, согласно данным ФНС России, количество субъектов малого и среднего бизнеса составило – 5 865 780 хозяйствующих субъектов. Из них юридические лица - 2 816 794 (32%), индивидуальные предприниматели и крестьянско-фермерские хозяйства – 3 048 986 (68%)[19]. При этом зарегистрированы в 2016 году - 1 170 220 хозяйствующих субъектов, из них юридические лица (субъекты МСП) – 465 045, из которых ООО - 461 585; полные товарищества -8; товарищества на вере - 22; потребительские кооперативы – 2041. Индивидуальные предприниматели и крестьянско-фермерские хозяйства – 705 175, из них ИП – 677 413, КФХ – 27 762[20].

Структура МСП по категориям предприятий в 2016 году поменялась незначительно по сравнению с 2015 годом.

Организационно-правовая форма	**Категория субъекта МСП**			**Всего**
	Микро-предприятия	Малые предприятия	Средние предприятия	
Юридические лица	2 556 939	239 904	19 951	**5 865 780**
Индивидуальные предприниматели	3 020 000	28 584	402	

[19] Там же.
[20] Отчеты по форме № 1-ИП, № 1-ЮР (2016 год)
// https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/.

Количество субъектов МСП по состоянию на 01.01.2017 г., единиц



*Источник:*ФНС России

При этом следует обратить внимание на то, что в 2016 г. прекратили деятельность 594 795 индивидуальных предпринимателей и 17 989 крестьянско-фермерских хозяйств. Итого: 612 784[21].

Показатель малых и средних предприятий, прекративших деятельность в связи с банкротством, в 2016 году составил 9083. Из них юридические лица –7 577, ИП – 1 413, КФХ – 93. По сравнению с 2015 годом субъектов МСП, прекративших деятельность в связи с банкротством, стало меньше на 9,7%.

Малый бизнес - это прежде всего институт, который обеспечивает занятость населения. После изменения принципа расчета численности работников субъектов МСП, вместо средней численности работников за предшествующий календарный год учитывается среднесписочная численность работников за предшествующий календарный год, которая определяется путем суммирования численности работников списочного состава за каждый календарный день периода, включая праздничные и выходные дни, и деления полученной суммы на число календарных дней периода.

В секторе малого и среднего бизнеса занято 25,2% от общей численности занятого населения России[22]. Официально у субъектов МСП занят каждый четвертый работник.

Согласно предварительным результатам сплошного наблюдения субъектов малого и среднего предпринимательства, проведенного Росстатом

[21]Отчеты по форме № 1-ИП, № 1-ЮР (2016 год) // Официальный сайт ФНС России https://www.nalog.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/5953349/.

[22]Доклад Минэкономразвития России «О состоянии и развитии малого и среднего предпринимательства в РФ в 2014-2015 гг». http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/f50ba570-d7e0-4014-80a6-6aad6e81df37/doklad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f50ba570-d7e0-4014-80a6-6aad6e81df37.

за 2015 год, сумма среднесписочной численности занятых у субъектов малого и среднего предпринимательства составила 18 449,6 тыс. человек. При этом у субъектов МСП – юридических лиц занято 13 517,3 тыс. человек, что составляет 73% от общего числа занятых у МСП; у индивидуальных предпринимателей – 4 932,3 тыс. человек, 23% соответственно от общего показателя занятых у субъектов МСП.

Производительность труда на малых и средних предприятиях в Российской Федерации, по оценке Минэкономразвития России, отстает от уровня развитых стран (США, Японии, стран Европейского союза) в 2-3 раза.

Сектор малого предпринимательства сосредоточен в основном в сферах торговли и предоставления услуг населению. Средние предприятия в большей степени представлены в сферах с более высокой добавленной стоимостью - в обрабатывающей промышленности, строительстве, сельском хозяйстве.

Как видно из приведенных выше данных, малое и среднее предпринимательство в России - это в первую очередь микро и малый бизнес (97,5% от общего числа субъектов МСП). Количество средних предприятий сравнительно невелико.

В 2016 г. число малых предприятий (включая микропредприятий) составило 2770, 6 тыс. единиц. Проведенный анализ данных Росстата показал, что наибольшее количество малых предприятий задействовано в сферах:

- оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования (1032,0 тыс. субъектов, что составляет 37,3% от общего количества субъектов);
- операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (600,7 тыс. субъектов, что составляет 21,7% от общего количества субъектов);
- строительство (335,9 тыс. субъектов, что составляет 12% от общего количества субъектов);
- обрабатывающие производства (245,8 тыс. субъектов, что составляет 9% от общего количества субъектов).

Наименее привлекательны для малых предприятий следующие сферы:

- производство кожи, изделий из кожи и производство обуви (1,4 тыс. субъектов, то есть 0,05% от общего количества субъектов).
- металлургическое производство (2,3 тыс. субъектов, то есть 0,08% от общего количества субъектов);
- рыболовство, рыбоводство (4,8 тыс. субъектов, то есть 0,17% от общего количества субъектов);
- производство транспортных средств и оборудования (5,2 тыс. субъектов, то есть 0,19% от общего количества субъектов).

При этом оборот малых предприятий (включая микропредприятия) в 2016 году составил 38,9 млрд. руб., в общей сумме оборот малых предприятий, осуществляющих деятельность в сфере оптовой и розничной

торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования, составил 57%, в сфере операций с недвижимым имуществом, аренды и предоставления услуг – 11%, в сфере строительства – 10%, в сфере обрабатывающих производств – 9%[23].

Эффективность мер государственной поддержки малого и среднего бизнеса в Российской Федерации

Одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере малого и среднего предпринимательства на современном этапе является вывод на новый качественный уровень мер и инструментов поддержки малых и средних предприятий.

Ключевые показатели деятельности малого и среднего бизнеса в Российской Федерации в 2015-2016 гг., состояние бизнес - среды и региональные разрывы в условиях для ведения бизнеса, сложности доступа к кредитным средствам и многие другие факторы демонстрируют неэффективность мер государственной поддержки МСП и необходимость поиска новых методов оказания государственной поддержки малому бизнесу.

На федеральном уровне сформирована многоканальная система поддержки МСП, включающая в себя ряд масштабных программ.

Так, Минэкономразвития России с 2005 г. реализует специальную программу по предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях оказания государственной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства на региональном уровне. В 2016 г. финансирование программ поддержки МСП сократилось. В 2015 г. на финансирование программы было выделено 18,5 млрд. руб. а в 2016 г. финансирование программы сократилось до 12,3 млрд. руб.[24]

Согласно исследованию консалтинговой компании KPMG, проведенному в 2015 г., на 1 руб. программы эффект для бюджета – 7 руб. Такие же высокие показатели по приросту ВВП на 1 руб. инвестиций из средств программы -27,6 руб. прироста[25].

Существенной проблемой для малого и среднего бизнеса является недостаток оборотных средств, что обусловливает высокую потребность в привлечении дополнительных источников финансирования.

Отдельная программа финансовой поддержки МСП реализуется АО «Банк МСП». В частности, финансовая поддержка МСП осуществляется по

---

[23] Основные показатели деятельности малых предприятий (включая микропредприятия) по видам экономической деятельности Российской Федерации за 2016 г. Росстат. // http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/inst-preob/tab-mal_pr_m.htm.

[24] http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depmb/20151216.

[25] Результаты исследования по оценке эффективности реализации программы государственной поддержки МСП. // http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/88ef5c9c-9c63-4ebb-b28d-6d657c11e166/MSP-Executive%20summary_final.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=88ef5c9c-9c63-4ebb-b28d-6d657c11e166.

двухуровневой системе, через сеть партнеров: банки-партнеры и организации инфраструктуры (лизинг, факторинг и т.д.).

Динамика оказываемой поддержки малому и среднему предпринимательству АО «МСП Банком»

Дата		Кол-во субъектов МСП	Сумма оказанной поддержки субъектам МСП (млн. руб.)
2016	01.01.2016	16 359	105 508
	01.04.2016	15 834	98 539
	01.07.2016	15 392	90 859
	01.10.2016	14 262	85 580
2015	01.01.2015	18 080	96 880
	01.04.2015	18 841	99 494
	01.07.2015	18 322	102 217
	01.10.2015	17 347	102 117

Источник: «МСП Банк»

АО «МСП Банк» в 2015 г. оказал поддержку субъектам МСП в размере 400 708 млн. руб., в 2016 г. сумма оказанной поддержки сократилась по сравнению с предыдущим периодом и составила – 380 586 млн. руб[26].

АО «Корпорация «МСП» – институт развития в сфере малого и среднего бизнеса, реализует программу поддержки по 4 основным направлениям: финансовая и гарантийная поддержка; имущественная и консультативная поддержка; маркетинговая и информационная поддержка; расширение доступа к закупкам компаний с госучастием.

Согласно отчету о ходе реализации оказания мер поддержки субъектам малого и среднего бизнеса, составленному АО «Корпорация «МСП», за 2016 г. объем закупок у субъектов МСП составил 1,511 трлн руб. (на основании данных, подтвержденных Федеральным казначейством и ФНС России) [27] . В 2017 г. ожидается, что данный показатель достигнет 1,6 трлн.руб.

Вместе с тем в настоящее время крупные государственные корпорации открыли для публичного доступа списки планируемых к закупке товаров и услуг. Открытые списки значительно упростили поиск закупок для предпринимателей, но при этом у субъектов МСП практически отсутствует возможность в них участвовать и заключить государственный контракт. Это связано с тем, что многие крупные заказчики требуют прохождения подрядчиками добровольной сертификации для установления соответствия

[26] Отчет о реализации программы «МСП Банка»// Официальный сайт «МСП Банка» http://www.mspbank.ru/analiticheskiy_tsentr/programm_realization.

[27] Материалы о ходе реализации оказания мер поддержки субъектам МСП// Корпорация МСП// http://corpmsp.ru/upload/upload/1303%20%D0%A6%D0%B8%D1%84%D1%80%D1%8B%20%D0%B8%20%D1%84%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%8B.pdf

стандартам заказчика в одобренных ими организациях. Стоимость услуг сертификации в таких организациях необоснованно высокая (доходит до полутора миллионов рублей, в то время как обычная сертификация в рамках «национальной системы» обойдется в триста тысяч рублей).

Помимо высокой стоимости, часто предъявляются необоснованные требования к продукции (услугам). Процесс сертификации может быть целенаправленно затянут до окончания закупочных процедур в интересах лояльных организаций. Учитывая специфику товаров (услуг), поставляемых именно малыми и средними предпринимателями, стоит отметить, что зачастую предмет закупки не требует «особых» процедур сертификации, которые могут оказать только одобренные заказчиками организации. Небольшие компании вынуждены тратить огромные суммы на получение сертификатов в различных органах, чтобы иметь доступ к поставкам в определенные организации. Сейчас в России насчитывается свыше двух тысяч систем добровольной сертификации.

Перспективы развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации

Рост предпринимательской активности в России на 35% с 2014г. по 2016 г. зафиксирован Глобальным мониторингом предпринимательства (GlobalEntrepreneurshipMonitor, GEM)[28], который является крупнейшим в мире проектом по исследованию предпринимательской активности. В 2016 г. в опросе приняло участие более 197 тыс. человек в 65 странах мира. Исследования также показали, что в 2016 г. в России выросло количество людей, чей бизнес существует на рынке более чем 3,5 года - их количество составило 5,3% взрослого трудоспособного населения, это также самое высокое значение данного показателя за весь период проведения исследования в России (с 2006 года).

Закрытие бизнеса в России, согласно исследованию, происходило в основном по финансовым причинам. Около 33% респондентов констатировали, что вынуждены были закрыть бизнес из-за неприбыльности. 15% указали, что причина, побудившая их закрыть бизнес, связана с высокими налогами и бюрократией. Выше этот показатель был только в Македонии (30,9%), Италии (26,3%), Латвии (20,6%), Хорватии (16,5%).

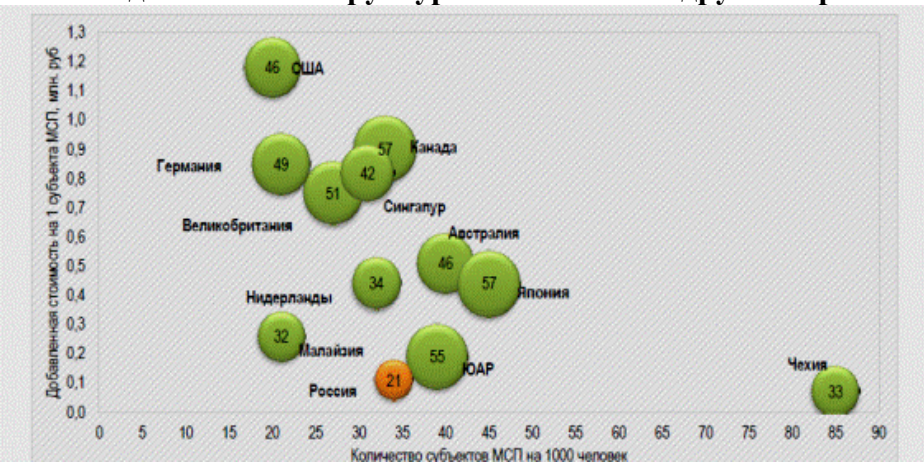
По итогам 2016 г. Всемирный банк опубликовал международный рейтинг «Ведение бизнеса» (DoingBusiness 2017), в котором Россия поднялась на 11 позиций, заняв 40 место из 190 возможных[29]. Наибольшая динамика зафиксирована по таким показателям, как «Регистрация предприятий», «Международная торговля» и «Получение разрешений на строительство».

28Глобальный мониторинг предпринимательства 2016г. http://www.gemconsortium.org.

29 Международный рейтинг «Ведение бизнеса» Всемирного банка// http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/russia.

Несмотря на различные позитивные показатели, вклад МСП в экономику Российской Федерации остается несущественным по сравнению с другими странами мира. Доля малого и среднего бизнеса в ВВП находится на уровне 20%, что в разы ниже показателей зарубежных стран.

Сравнение доли МСП в структуре ВВП России и других стран - 2015



Источник: Минэкономразвития России

Согласно утвержденной Стратегии развития МСП до 2030 года, следует выделить ряд факторов, которые будут определять потенциал развития сектора МСП, а также его отдельных сегментов в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Основные факторы делятся на две группы: макроэкономические условия и институциональные условия развития МСП.

Макроэкономические условия связаны, в первую очередь, с развитием или преодолением кризисных явлений в экономике. Институциональные факторы, формирующие траекторию развития МСП, связаны со следующими обстоятельствами:

- снятие административных барьеров развития МСП и преодоление тенденций монополизации в ряде секторов экономики, перспективных с точки зрения массового развития МСП повышение эффективности вовлечения МСП в систему госзакупок (включая закупки у крупных корпораций);
- оптимизация мер поддержки МСП путем концентрации усилий на наиболее эффективных направлениях стимулирующего воздействия;
- реализация мер поддержки МСП в областях с естественными ограничениями развития предпринимательства (сельская местность, Арктическая зона Российской Федерации);
- формирование системы поддержки фирм, действующих в сфере продвижения инновационной продукции;
- применение эффективной системы финансового (налогового) стимулирования МСП; продвижение продукции МСП в отдельных отраслях, имеющих экспортных потенциал, развитие электронной торговли.

Еще одно из направлений данной стратегии - постепенное наращивание обязательной квоты на закупки у субъектов МСП. Согласно действующим правилам госкомпании должны отдавать 10% заказов малому и среднему бизнесу на спецторгах (закупки до 200 млн руб., то есть прямые закупки у МСП) и 18% от общего объема заказов. С 2018 г. доля прямых закупок увеличится до 15% и 25% от общего объема.

Немаловажную роль в развитии МСП играет также создание условий для комфортного ведения бизнеса, в том числе путем упрощения доступа к товарам (работам, услугам) субъектов естественных монополий.

Так, с 10.01.2016 вступил в законную силу Федеральный закон от 30.12.2015 № 450-ФЗ «О внесении изменений в статью 23.2 Федерального закона «Об электроэнергетике», предусматривающий установление единых по субъектам Российской Федерации стандартизированных ставок платы за технологическое присоединение к электрическим сетям. Данный порядок направлен на повышение прозрачности уровня платы за технологическое присоединение.

При этом устанавливая стоимость тарифицируемых услуг ниже уровня инфляции, государство через тарифную политику создает благоприятные условия потребителям и дает возможность для развития бизнеса (в т.ч. малого и среднего).

В сфере железнодорожных перевозок, по мнению ФАС России, также необходимо реализовать меры, направленные на стимулирование развития малого бизнеса.

Так, сферу грузовых железнодорожных перевозок представляют:

- перевозчики: ОАО «РЖД», ОАО «АК «Железные дороги Якутии», ФГУП «Крымская железная дорога»,

- более 700 компаний операторов железнодорожного подвижного состава, владеющих вагонами и оказывающих услуги по предоставлению вагонов грузоотправителям под перевозки грузов, в том числе 20 крупных компаний операторов.

Для развития и поддержки МСП в сфере грузовых железнодорожных перевозок, привлечения грузов на железную дорогу, ведется работа по организации на основе современных информационных технологий электронной торговой площадки по грузовым перевозкам на платформе ОАО «РЖД».

Реализация электронной площадки впервые создаст возможность для грузоотправителей заказывать, оплачивать и контролировать услугу по перевозке грузов на 100% в электронном виде, без необходимости личных контактов с сотрудниками ОАО «РЖД» и операторов, предоставляющих вагоны. Концепция создания электронной площадки предусматривает возможность выбора оператора по наилучшей цене или иным критериям.

Реализация электронной площадки позволит отказаться от посреднических услуг в этой сфере и минимизировать бюрократические процедуры. Сократятся административные расходы в ОАО «РЖД»,

Федеральной грузовой компании и других дочерних структурах ОАО «РЖД».

В 2016 г. Федеральным законом от 03.07.2016 № 264-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле), направленные на поддержку малого предпринимательства.

Согласно изменениям антимонопольного законодательства в указанной части, хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность, хозяйствующие субъекты, осуществляющие поставки продовольственных товаров, выручка которых (их группы лиц, определяемой в соответствии с антимонопольным законодательством) от реализации товаров за последний календарный год не превышает 400 млн. руб., а также хозяйствующие субъекты, осуществляющие торговую деятельность посредством организации торговой сети, совокупная выручка от реализации товаров которых в рамках одной торговой сети за последний календарный год не превышает 400 млн. руб., были освобождены от распространения запретов, установленных статьями 13 и 14 Закона о торговле

Указанные изменения законодательства, направленные на ослабление административного контроля при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, вступили в силу с 04.07.2016.

В целом, исходя из представленных данных, представляется необходимым принятие единой, комплексной программы, предусматривающей перечень мер по развитию МСП в различных отраслях экономической деятельности, для последующего сопоставления полученных результатов и выявления тенденций применительно к конкретным направлениям экономической деятельности.

1.4. Оценочные характеристики конкуренции в Российской Федерации и деятельности ФАС России

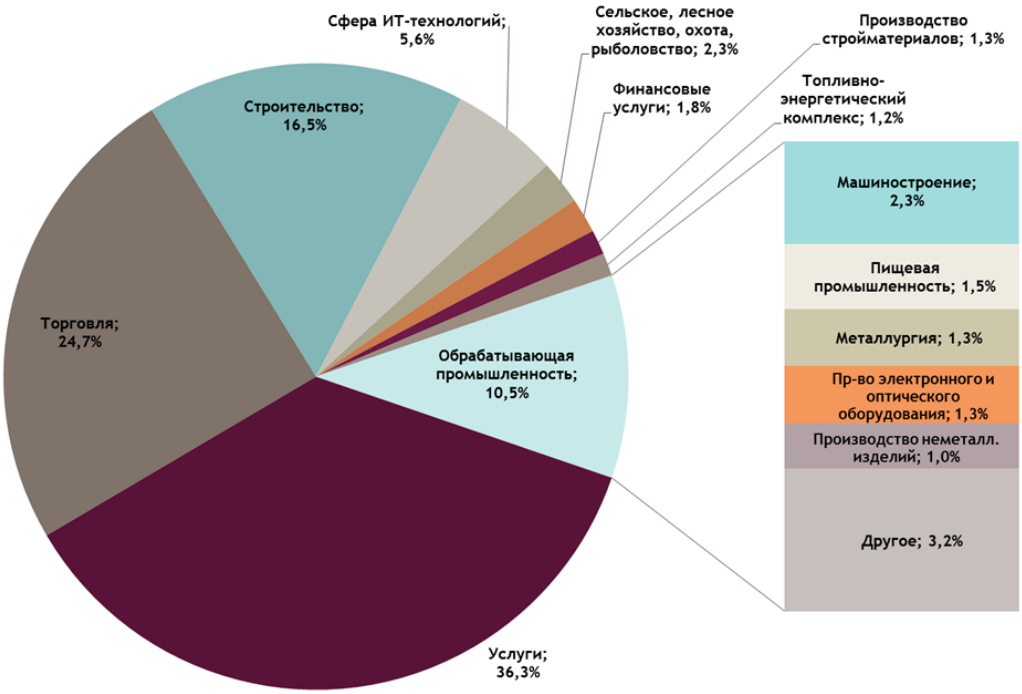
1.4.1. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации

Итоги опроса Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации «Оценка состояния конкурентной среды – 2017»

С 25 января по 22 февраля 2017 г. Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации при взаимодействии с Торгово-промышленной палатой Российской Федерации вновь был проведен онлайн-опрос представителей российского предпринимательского сообщества, направленный на исследование «самочувствия» бизнеса в сложившихся условиях ведения деятельности. Проведенный опрос позволяет, в частности, оценить общее состояние конкуренции и конкурентной среды на российских рынках с точки зрения самих предпринимателей. В опросе приняли участие около 1 100 респондентов.

Характеристика базы респондентов. В опросе приняли участие представители всех сфер экономической деятельности (график 1). Наибольшую активность проявили представители сферы услуг (36,3%), сектора торговли (24,7%) и сектора строительства (16,5%).

График 1. Распределение респондентов по сферам экономической деятельности



Около 80% респондентов представляли организации, возраст которых более 5 лет. В основном в опросе отражено мнение диверсифицированного

бизнеса – доля выручки организаций больше половины участников опроса от деятельности на основном продуктовой рынке не превышает 20% всего годового оборота. При этом респонденты представляли преимущественно малый бизнес: в 83% случаев годовой оборот предприятий составляет до 120 млн рублей, а численность сотрудников 95% организаций не превышает 100 чел. В опросе приняли участие компании, представляющие почти все российские регионы (84 из 85 субъектов Российской Федерации).

Результаты опроса. Состояние конкуренции на российских рынках может быть оценено как умеренное: 48% участников опроса указали на высокую или очень высокую конкуренцию[30] для их бизнеса (график 2). Доля тех, кто указал на отсутствие конкурентов вообще или на наличие не более 3 конкурентов у представляемого ими бизнеса, составила 12% (график 3).

График 2. Оценка состояния конкуренции, доля ответивших в общем числе респондентов

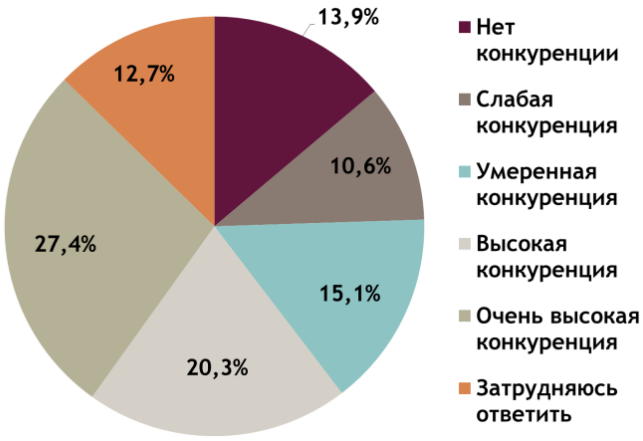
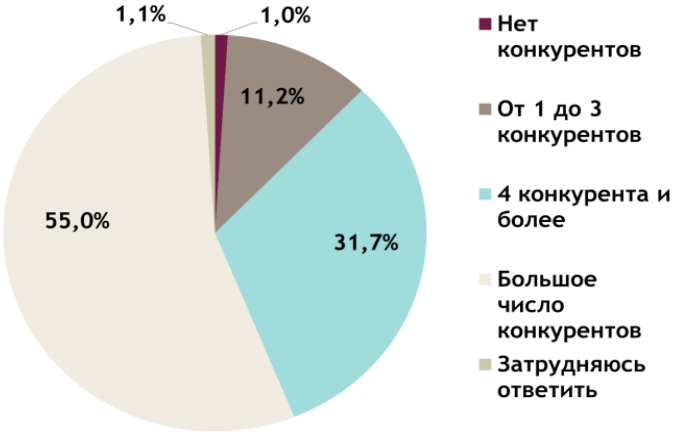


График 3. Число конкурентов, доля ответивших в общем числе респондентов



Примерно половина респондентов (49%) указала на увеличение числа конкурентов представляемого ими бизнеса на основном для него рынке

[30] На основе вопроса 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.

товаров и услуг за последние 3 года. Указанное значение в целом сопоставимо с результатами 2016 года, когда оно составило 50%. Вместе с тем около четверти участников опроса (23%), как и в прошлом году (24%), отмечают снижение числа конкурентов представляемого бизнеса на основном для него рынке.

По мнению участников опроса, снижение числа конкурентов их бизнеса наблюдалось главным образом в результате антиконкурентных действий органов власти (на это указали 40% респондентов), изменений нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность предпринимателей (37%), и ухода российских конкурентов с рынка (34%). Указанные факторы снижения числа конкурентов преобладали также в 2016 году – их подчеркнули 41%, 32% и 42% респондентов соответственно.

Рост же количества конкурентов респонденты объясняют, как правило, появлением на рынке новых российских организаций (на это в 2017 году указали 67% участников опроса, отметивших рост количества конкурентов, в 2016 году – 70%).

Дополнительным индикатором для оценки уровня конкуренции служит эластичность спроса на продукцию, производимую и реализуемую российским бизнесом, отражающая готовность и возможность потребителей при повышении цены на товары и услуги одной организации замещать их альтернативной продукцией других поставщиков. Об эластичности спроса на продукцию представляемого бизнеса (при росте цены продукции на 15% объем спроса на нее упадет более чем на 15%) заявили 58% респондентов.

Наиболее сильную конкуренцию, по данным опроса, ощущают производители стройматериалов (93%), пищевой продукции (87%), металлургические компании (79%) и представители сферы ИТ-технологий (78%). Наиболее слабое влияние конкуренции испытывают представители таких секторов, как машиностроение (50%) и строительство (55%).

При этом ответы респондентов указывают на то, что в целом на российских рынках преобладает именно ценовая конкуренция: 41% респондентов (37% в 2016 году) заявил, что низкая цена играет главенствующую роль для повышения конкурентоспособности продукции их бизнеса. Лишь для каждого пятого наиболее важными факторами конкурентоспособности продукции являются доверительные отношения с клиентами (20%) и высокое качество продукции (19%). Данные результаты сопоставимы с итогами опроса 2016 года (о важности качества продукции и доверительных отношений с клиентами заявил 21% участников опроса в обоих случаях).

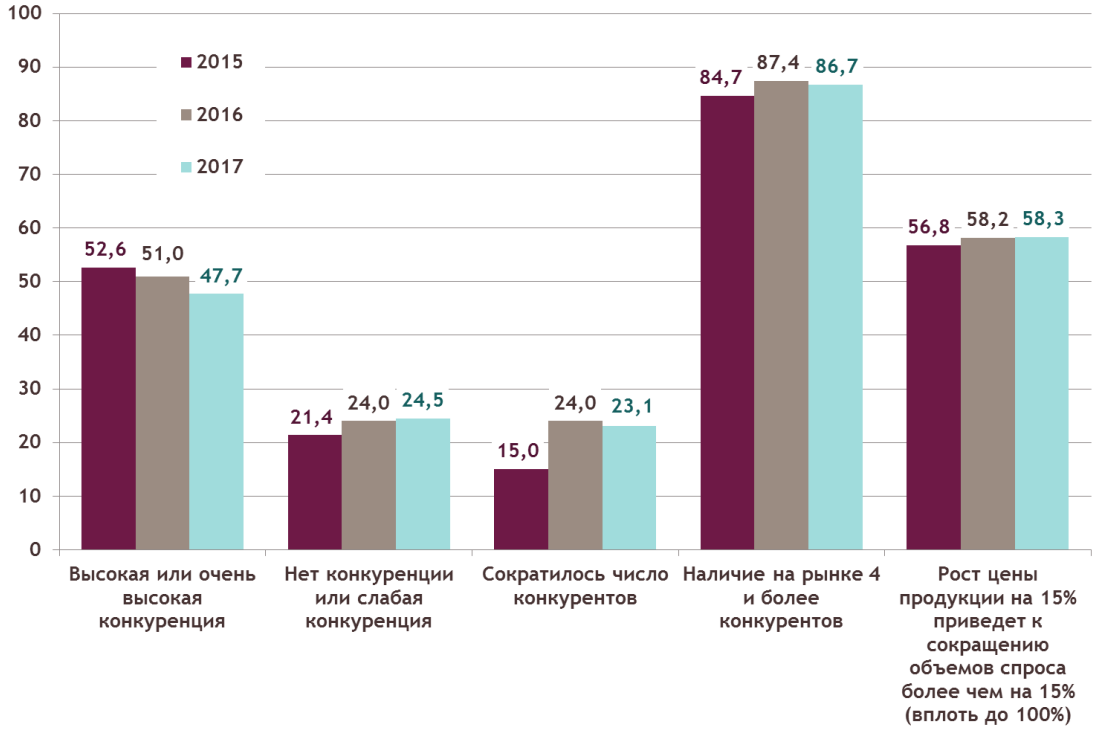
Анализ динамики состояния конкурентной среды

Сравнительный анализ результатов опросов «Оценка состояния конкурентной среды», проводимых в 2015-2017 гг., позволяет увидеть, что доля респондентов, отмечавших на рынке представляемого ими бизнеса присутствие 4 и более конкурентов, а также доля тех, кто считает спрос на продукцию своего бизнеса эластичным, существенно не менялись (график 4).

Более, того, в 2017 году, по сравнению с прошедшим, больше организаций уверены в том, что рост цены на их продукцию на 15% приведет к полному переключению покупателей на других поставщиков: если в 2016 году их доля составляла 16%, то в 2017 году она выросла до 21%.

Вместе с тем оценки респондентами уровня конкуренции демонстрируют негативную динамику. Так, за последние 3 года сократилась доля тех, кто ощущает высокую или очень высокую конкуренцию: если в 2015 году она составляла 53%, то в 2017 году – 48%. При этом за тот же период с 21% до 24,5% выросла доля тех, кто ощущает слабую конкуренцию или ее отсутствие.

График 4. Динамика оценок бизнесом состояния конкуренции, в %



Не в пользу развития конкуренции также свидетельствует стабильно высокая доля участников опроса, отметивших снижение числа конкурентов у представляемого ими бизнеса. В течение 2 лет она находится на уровне 23% (в 2017 году) – 24% (в 2016 году), тогда как в 2015 году она составляла 15%.

1.4.2. Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации

«О развитии квалифицированных кадров в сфере закупок»

Краткие выводы.

А) Утвержденные приказами Минтруда России профессиональные стандарты «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок» по сути скопировали Типовое положение (регламент) о контрактной службе

(утв. приказом Минэкономразвития от 29.10.2013 № 631), но должны применяться для любых госкомпаний и частных организаций, что оказывается не приемлемым для практического применения.

Сравнение компетенций, требуемых Стандартами, с лучшими практиками закупок, показывает их полное несоответствие.

В сфере государственного и муниципального заказа для ряда категорий сотрудников требования Стандартов заведомо не выполнимы.

Б) Управление и координация по профессиональным квалификациям в сфере закупок переданы представителям из сферы оценочной деятельности, в нарушение требований самих профессиональных стандартов и проигнорировав позицию закупочного сообщества.

В) Необходимы серьезные меры организационного и нормативного характера, включая переработку профессиональных стандартов, создание независимого отраслевого Совета по профессиональным квалификациям в сфере закупок, реализацию комплекса мер для качественного внедрения профессиональных стандартов.

1) Нормативное регулирование системы развития профессиональных квалификаций в Российской Федерации.

Важность развития системы профессиональных стандартов в Российской Федерации закреплена в целом ряде основополагающих стратегических документов, включая «Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», утв. распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р (в качестве одного из ключевых внешних вызовов определено «усиление конкурентной борьбы за высококвалифицированную рабочую силу и инвестиции, привлекающие в проекты новые знания, технологии и компетенции, то есть за факторы, определяющие конкурентоспособность инновационных систем»), Указ Президента РФ от 07.05.2012 №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (с поручением разработать и утвердить не менее 800 профессиональных стандартов) и др.

На совещании 09.12.2013 Президентов Российской Федерации В.В. Путиным было указано, что *«Профстандарты должны задать чёткие и ясные требования к компетенции специалистов, служить ориентиром для людей, какими знаниями, навыками они должны обладать... В руках государства система профессиональных стандартов призвана стать одним из главных инструментов модернизации экономики...».*

В марте 2016 года состоялось заседание Правительства РФ, в протоколе которого (от 24.03.2016 № 9) было определено:

- федеральным органам исполнительной власти обеспечить внедрение профстандартов в подведомственных им организациях и представить информацию о проделанной работе в Минтруд России до 1 июня 2016.

• Минтруду России обобщить и доложить указанную информацию в Правительство РФ до 1 июля 2016 года.

Во исполнение указанного поручения Минтрудом России в федеральные органы государственной власти было направлено письмо от 12.04.2016 № 14-3/10/П-2108, с указанием до 1 мая 2016 г. направить в подведомственные организации рекомендации о принятии и представлении в федеральный орган исполнительной власти в срок до 20 мая локального нормативного акта об утверждении плана-графика внедрения профессиональных стандартов; со своей стороны органы исполнительной власти до 1 июня 2016 г. должны направить в Минтруд России информацию о количестве подведомственных организаций и утвержденные организациями планы-графики внедрения профессиональных стандартов (в электронном виде и на бумажном носителе).

С 01 июля 2016 вступили в силу поправки в трудовое законодательство, связанные с порядком применения профессиональных стандартов для оценки и повышения профессиональных квалификаций сотрудников (Федеральный закон от 02.05.2015 № 122-ФЗ). Данные изменения предусматривают обязательность применения профессиональных стандартов в части требований к квалификации, необходимой работнику для выполнения определенной трудовой функции, если соответствующие требования установлены какими-либо федеральными законами или иными нормативными правовыми актами РФ. При этом профессиональный стандарт определяется как характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции.

Характеристики квалификации, которые содержатся в профессиональных стандартах и обязательность применения которых не установлена нормативными правовыми актами - должны применяться работодателями в качестве основы для определения требований к квалификации работников с учетом особенностей выполняемых работниками трудовых функций, обусловленных применяемыми технологиями и принятой организацией производства и труда (ст. 195.3 ТК РФ).

В этот же период были приняты нормативные документы, закрепляющие порядок применения профессиональных стандартов и оценки квалификации: Федеральный закон от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации»; Федеральный закон от 03.07.2016 № 239-ФЭ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О независимой оценке квалификации»; Федеральный закон от 03.07.2016 № 251-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О независимой оценке квалификации» (вступают в силу с 01.01.2017); Постановление Правительства РФ от 27.06.2016 № 584 «Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными

внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более 50% акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности» (вступило в силу с 01.07.2016).

Важно отметить, что Федеральный закон от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации», устанавливающий правовые основы для деятельности центров оценки квалификации (ЦОК), не применяется в отношении государственных служащих и граждан, претендующих на замещение должностей государственной службы (ч. 4 ст. 1) – то есть для основной части лиц, отвечающих за реализацию контрактной системы в сфере закупок.

2) Значимость сферы закупок для экономики Российской Федерации.

Значимость сферы закупок для развития Российской Федерации огромна - за 2015 год совокупный объем государственного, муниципального заказа (регулируется Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») и закупок госкомпаний (регулируется Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц») составил 29,5 трлн. рублей, или около 36% ВВП.

По данным мониторинга Минэкономразвития за 2015 год, в контрактной системе функционируют более 330 тыс. государственных и муниципальных заказчиков и около 500 тыс. поставщиков, что делает ее одной из крупнейших хозяйственных систем страны; только со стороны государственных и муниципальных заказчиков задействовано около 900 тысяч специалистов по закупкам, не считая лиц, готовящих технические задания, выполняющих госзаказы и т.д.

Для международных корпораций и частного бизнеса управление закупками является стратегической функцией, которая определяет успех и конкретность компаний, т.к. дают возможность через работу и развитие поставщиков получать постоянное снижение затрат и улучшение качества товаров и услуг, проводить локализацию производство - импортозамещение. Как было указано генеральным директором British Airways Вилли Уолшом, «...профессионалы в закупках могут либо обеспечить успех либо провалить бизнес. Вклад, вносимый функцией закупок в развитие бизнеса, абсолютно огромен».

В связи с указанным, вопросы профессионального уровня специалистов в сфере закупок являются критически важными для развития российской экономики, как в государственном, так и в частном секторе.

3) Текущее состояние по профессиональным квалификациям в сфере закупок: факты и проблемы.

1. В Федеральном законе от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» сформулированы специальные требования к сотрудникам в сфере закупок:

- «Контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок» (ч. 2 ст.9).

- «Работники контрактной службы, контрактный управляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок» [31](ч. 6 ст. 38).

- «Заказчик включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки» (ч.5 ст. 39).

В Федеральном законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» подобные требования к квалификации отсутствуют.

2. В Российской Федерации отсутствуют базовые программы высшего образования в сфере закупок, нет федеральных государственных образовательных стандартов для специалистов по закупкам. Закупщики получают высшее образование по иным специальностям, затем либо получают профессиональную переподготовку (программы от 250 часов), либо повышают квалификацию в области закупок (программы от 16 до 250 часов). В отдельных случаях можно получить высшее образование в сфере государственного и муниципального управления, со специализацией в области закупок.

При этом можно отметить, что программы повышения квалификации должны использоваться в том случае, когда у сотрудника уже имеется профессиональное образование именно в той сфере, в которой повышается квалификация (в сфере закупок) - что практически никогда не соблюдается.

3. Обучающих центров (как в части повышения квалификации, так и в части профессиональной переподготовки) в сфере закупок рекламируется больше, чем имеется профессиональных преподавателей, нередко в погоне за потенциальными клиентами стоимость курса снижается почти до нуля. Обычно снижение происходит за счет того, что из всего курса реальное общение со слушателями (очное или дистанционное) занимает не более

[31] До 1 января 2017 года возможно иметь профессиональное образование или дополнительное профессиональное образование в сфере размещения заказов, то есть в соответствии с Законом № 94-ФЗ (часть 23 статья 112 Закона № 44- ФЗ).

одного учебного дня, а все остальное отдается на откуп «заочному самостоятельному обучению». Качество знаний выпускников таких курсов получается соответствующе низким, что в целом на сфере закупок отражается не лучшим образом.

В качестве механизма повышения качества знаний, со стороны Министерства образования и науки Российской Федерации в сентябре 2015 года произведен отбор инновационных площадок, осуществляющих повышение квалификации или переподготовку специалистов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (в рамках приказа Минобрнауки от 24.02.2014 № 137 «Об организации сбора заявок на участие в отборе инновационных площадок, осуществляющих деятельность в сфере образования по одному или нескольким направлениям в рамках инновационных проектов (программ), выполняемых по заказу Министерства образования и науки Российской Федерации»).

Вместе с тем прохождение данного отбора и присвоение учебному центру статуса инновационной площадки не является обязательным требованием для проведения обучения в сфере закупок.

4. При обучении специалистов в сфере закупок, в том числе со стороны ведущих учебных центров, не уделяется должного внимания отработке практических действий у обучающихся, обычно ограничиваются разбором и обсуждением требуемых действий. Отсутствуют учебные ресурсы, имитирующие Официальный сайт http://zakupki.gov.ru, практически отсутствуют преподаватели-практики с опытом работы в сфере госзаказа (реально практикующие и проводящие закупки), в результате чего выпускники многих учебных учреждений при обучении приобретают только теоретический опыт, без практических навыков.

Как результат - первые шаги на практике у таких специалистов зачастую приводят к штрафам и соответственно снижению интереса к профессии и текучке кадров в этой области.

5. Требования законодательства о контрактной системе являются универсальными для всех, также как и требования к работникам контрактных служб, и распространяются на множество мелких заказчиков.

На практике данные требования нередко оказываются несопоставимо сложны по отношению к уровню фактической квалификации сотрудников таких организаций.

6. Институтом государственных закупок МГЮА создана система добровольной сертификации в сфере закупок.

Данное начинание можно оценить как позитивное, однако оно не является универсальным и не влечет никаких юридически значимых последствий.

4) Профессиональные стандарты в сфере закупок.

1. Министерство труда и социальной защиты РФ своими приказами от 10 сентября 2015 г. утвердило профессиональные стандарты «Специалист в сфере закупок» (приказ №625н) и «Эксперт в сфере закупок» (приказ №626н). Утвержденные профстандарты по сути скопировали Типовое положение (регламент) о контрактной службе (утв. приказом Минэкономразвития от 29.10.2013 № 631), но должны применяться для любых госкомпаний и частных организаций, что оказывается не приемлемым для практического применения.

2. Анализ лучших практик развития персонала в сфере закупок и снабжения в коммерческих компаниях показывает, что ключевыми навыками профессиональных закупщиков являются следующие:

- Деловая хватка (понимание бизнес процессов, построение отношений, создание стратегии закупок, вовлечение основных участников процесса - коллеги, руководство, поставщики).
- Категорийное Управление Закупками (знание\понимание информации относящихся к категории, разработка стратегии по категории закупок, внутреннее и внешнее взаимодействие и совместная работа).
- Социальная ответственность и Этика (разнообразие и создание равных условий для участников; безопасность и охрана труда).
- Управление Себестоимостью и Ценой (цены\затраты, анализ портфеля/категорий поставщиков, общая стоимость владения).
- Финансовый Анализ (анализ затрат в цепочке поставок, оценка финансового здоровья поставщиков, анализ рынка).
- Юридические знания (создание контракта и управление контрактом, разрешение споров, понимание условий контракта).
- Управление Логистикой (управление транспортировкой, управление запасами, управление возвратами и списаниями).
- Переговоры (умение использовать конкурентный рычаг\знание рынка, контроль информации и кондиционирование, проведение переговоров, планирование и подготовка к переговорам).
- Управление Проектами (лучшие практики по управлению проектами, управление проектами в интегрировании цепочки поставок).
- Управление Качеством (управление качеством и гарантии качества, постоянное улучшение качества, управление качеством поставщика).
- Управление Рисками (соответствие политикам (этика, антикоррупция, устойчивого развития и т.д.), управление рисками, анализ рисков).

Сравнение компетенций, требуемых Стандартами, с лучшими практиками закупок, показывает их полное несоответствие.

3. Для ряда категорий сотрудников даже в сфере государственного и муниципального заказа требования Стандартов заведомо не выполнимы. Так, трудовая функция «аудит и контроль в сфере закупок» предусматривается только в 8-м уровне квалификации. Это означает в том числе, что абсолютно все работники региональных управлений Федеральной антимонопольной службы должны иметь опыт работы не менее 5 лет в сфере закупок, в т.ч. на

руководящих должностях не менее 2 лет - включая и младших сотрудников УФАС, только окончивших ВУЗ и поступивших на работу. Анализ показывает, что подобному требованию в лучшем случае могут соответствовать только представители руководства УФАС, и то не всегда.

4. Требования указанных стандартов сформулированы единообразно для закупок для «государственных, муниципальных и корпоративных нужд», без какого-либо разделения в требованиях к различным специалистам как по указанным сферам, так и по профилям деятельности организаций (завод-производитель, ритейлер, маленькая частная компания, оборонное предприятие, инфраструктурная монополия и др.).

5. Вызывают серьезные сомнения требования знаний основ земельного законодательства или основ бухгалтерского учета для абсолютно любых специалистов в сфере закупок, или, например, требование знаний основ бюджетного законодательства для коммерческих закупщиков.

6. Отсутствует документы или механизмы, каким образом фактически применять указанные Стандарты, кто уполномочен на проверку специалистов на соответствие данным Стандартам, по каким правилам и процедурам должна происходить оценка квалификации в сфере закупок.

5) Организационное управление квалификациями в сфере закупок.

Для решения вопросов развития системы квалификаций в Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 16.04.2014 №249 создан Национальный Совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям (далее - Национальный Совет).

В целях реализации норм профессиональных стандартов в различных отраслях при Национальном Совете создаются отраслевые Советы по профессиональным квалификациям, как органы, целью деятельности которых является формирование и поддержка функционирования системы профессиональных квалификаций в определенных областях профессиональной деятельности на общероссийском уровне.

В сфере закупок была сформирована инициативная группа, подготовлены и в декабре 2015 года поданы документы в Национальный совет в целях создания отраслевого Совета по профессиональным квалификациям в области закупок и поставок (далее - Совет по закупкам). В качестве базовой организации предложено Некоммерческое партнерство «Объединение профессиональных специалистов в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок» (далее - НП ОПСГМЗ, http://zakupki-profstandart.ru), созданное в 2008 году специально для решения проблем, связанных с аттестацией персонала, подтверждения квалификации и репутации, допуска к работе в столь обязывающей отрасли, как государственный и муниципальный заказ.

Целесообразность создания Совета по закупам поддержана со стороны Контрольного управления Президента Российской Федерации, ОПОРЫ России, ТПП РФ, Общественной Палаты, крупнейших заказчиков, включая

ПАО «Газпром», ГК «Росатом», ГК «Ростех», ГК «Автодор», ОАО «РЖД», ПАО «Россети», ПАО «Ростелеком» и др., отраслевых ассоциаций, образовательных учреждений, специализированных организаций и др., а также в рамках ряда публичных мероприятий.

В течение весны-лета 2016 года рабочей группой НП ОПСГМЗ начато формирование проекта оценочных средств для оценки квалификаций в соответствии с профессиональными стандартами «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок», одним членов рабочей группы издана книга (монография) «Национальная система профессиональных квалификаций: Организационно-методические основы создания», проведены иные мероприятия.

Вместе с тем решением Национального совета от 28.06.2016 профессиональные стандарты «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок» были закреплены за созданным на базе Торгово-промышленной палаты Российской Федерации Советом по профессиональным квалификациям торговой, внешнеторговой и по отдельным видам предпринимательской и экономической деятельности (далее - СПК ТПП, http://tpprf.ru/ru/profstandart, решение о его создании принято также 28.06.2016).

Можно отметить, что в составе СПК ТПП практически нет лиц, профессионально занимающихся вопросами закупок (http://tpprf.ru/ru/profstandart/about/members).

Более того, основываясь на полученной от НП ОПСГМЗ идее о создании специализированной Комиссии по профессиональным квалификациям в сфере закупок, таковая была создана в рамках СПК ТПП, однако руководство данной Комиссией было передано В.В. Пискуреву, работающему в области оценочной деятельности, но не имеющему отношения к сфере государственных закупок (http://tpprf.ru/ru/profstandart/about/commissions/purchase-commission/members).

6) Предложения.

Необходимы серьезные меры организационного и нормативного характера.

1. Нормативные.

1.а). В первую очередь, требуется детальная экспертиза имеющихся профессиональных стандартов в области закупок пилотной группой признанных лидеров, и их переработка. Одновременно необходима выработка требований к компетенциям в сфере закупок, разработка новых профессиональных стандартов (для сотрудников контролирующих органов и др.)

Целевая структура требуемых профессиональных стандартов была сформирована в рамках деятельности рабочих групп НП ОПСГМЗ весной-летом 2016 года, соответствующие уведомления были размещены в

Программно-аппаратном комплексе "Профессиональные стандарты" Минтруда России (http://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/reestr-uvedomleniy-o-razrabotke-peresmotre-professionalnvkh-standartov)

1.б.) Для обеспечения применения профессиональных стандартов в образовательном процессе, необходима разработка соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов.

2. Организационные.

2.а). Для обеспечения качества разрабатываемых профессиональных стандартов необходимо создание профессионального органа, целевым образом отвечающего за развитие профессиональных квалификаций в сфере закупок. Более того, для качественного, непредвзятого и эффективного принятия решений в сфере закупок, такой орган должен быть полностью независим от иных служб и отраслей. Еще в Концепции федеральной контрактной системы закладывалось требование о персонификации правовой ответственности государственных (муниципальных) заказчиков за результаты закупок и качество обеспечения публичных нужд; устанавливаются права и обязанности государственного служащего, осуществляющего функции закупщика, что создает правовые предпосылки для профессионализации этой сферы.

Таким образом, считаем важным вернуться к предложенной НП ОПСГМЗ идее о создании отраслевого СПК в сфере закупок.

2.б.) Ключевым для качественного управления и правильного принятия решений в сфере закупок является формирование персонального состава СПК в сфере закупок.

Очевидно, что персональный состав такого СПК должен соответствовать утвержденному Минтрудом профессиональному стандарту «Эксперт в сфере закупок» (приказ от 10.09.2016 №626н), для чего иметь опыт не менее 5 лет в сфере закупок, прохождение специальных программ повышения квалификации или программ профессиональной переподготовки в сфере закупок (СПК ТПП не соответствует данному требованию).

В состав СПК в сфере закупок необходимо включить исключительно грамотных и профессиональных представителей отрасли. Например, такой состав может быть сформирован на основе предложений Экспертного совета при Правительстве РФ.

3. Проектные меры.

Помимо просто разработки качественных профессиональных стандартов, необходимо обеспечить их качественное внедрение. В частности, должно быть выполнено:

1. Выработаны специальные требования к действующим учебным центрам, на основе разработанных профстандартов и экспертизы профстандартов ведущими компаниями.

2. Созданы (аккредитованы) учебные центры, программы подготовки профессионалов в области закупок и снабжения в учебных заведениях: от специалиста в области закупок и снабжения до MBA с области закупок.

3. Реализованы выбор и подготовка преподавательского состава, включая людей с практическим опытом работы.

4. Сформирована система оценки профессиональных качеств сотрудников компаний, и отделов закупок.

5. На основе оценки специалистов и отделов закупок подготовлены планы развития и улучшения; при отсутствии улучшений - принимаются кадровые решения.

6. Обеспечен регулярный аудит центров оценки квалификации, выборочные проверки качества обучения и проведения оценки квалификации, при неудовлетворительных результатах - постановка вопроса о прекращении их деятельности в данной сфере.

7. Создана система постоянного улучшения профессиональных качеств с аттестацией (оценкой квалификации) на регулярной основе.

Необходимо проводить отдельную работу с органами государственной власти, на работников которых, как было указано выше, не распространяется Федеральный закон от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

В частности, предлагается создать отдельную проектную группу на базе Экспертного Совета при Правительстве РФ, которая бы обеспечивала аудит текущей ситуации, анализ квалификации государственных служащих, обеспечивающихся размещение государственного заказа, а также выработку предложений в данной сфере.

«Состояние развитие и поддержки малого и среднего предпринимательства»

В целях развития и поддержки малого и среднего предпринимательства необходимо развитие программ партнерства хозяйствующих субъектов, на которых распространяются положения Федерального закона №223-ФЗ, субъектами малого и среднего предпринимательства.

На сегодняшний день данный инструмент привлечения субъектов МСП в качестве поставщиков компаний с государственным участием и инфраструктурных монополий работает крайне неэффективно. Связано это, в первую очередь, с тем, что программы партнерства не содержат реальных вспомогательных мер для участия малых и средних компаний в закупках заказчиков. Развитие данного инструмента невозможно без нормативного установления для субъектов МСП особого статуса «участник программы партнерства» и облегчения их участия в закупочных процедурах.

Кроме того, необходимо принятие мер, направленных на доращивание существующих и создание новых производственных предприятий - субъектов МСП и их встраивания в цепочки поставщиков компаний с государственным участием. Одним из направлений этой деятельности может стать стимулирование крупнейших заказчиков к созданию на собственной производственной инфраструктуре индустриальных парков и промышленных

кластеров для размещения в них субъектов МСП с целью производства продукции для нужд заказчика.

Для развития указанного направления поддержки малых и средних производственных предприятий необходимо проработать вопрос возможности заключения заказчиком контракта с субъектом МСП не на поставку конкретной партии товара, а на создание производства конкретного изделия на территории соответствующего индустриального парка или промышленного кластера с последующей поставкой данного изделия заказчику на долгосрочной перспективе (в течение 3-5 лет) при его соответствии установленным требованиям заказчика на протяжении всего периода поставки.

«Развитие конкуренции в сфере разработки и внедрения инноваций»

Внедрение инновационных материалов и разработок является одной из ключевых составляющих повышения конкуренции в экономике. Основной спрос на инновационные материалы и разработки должен быть сосредоточен в государственном секторе - в гособоронзаказе и закупках инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием. При этом на сегодняшний день существует ряд административных барьеров для более активного внедрения инноваций. Для их преодоления и стимулирования заказчиков к внедрению инновационных решений необходимо внесение изменений в Федеральный закон №223-ФЗ. Соответствующие предложения разработаны экспертным сообществом с участием институтов развития и направлены на установление методики отнесения продукции к инновационной и стимулирование закупки и внедрения инноваций. Также с учетом предложенных изменений в Федеральный закон №223-ФЗ разработан проект Методических рекомендаций по применению оценки стоимости жизненного цикла закупаемой продукции при закупке товаров, работ, услуг, удовлетворяющих критериям отнесения к инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства представленных замечаний и предложений.

1.4.3. Оценочные характеристики общественных объединений

1.4.3.1. Агентство стратегических инициатив

Результаты экспертного интервьюирования по вопросу оценки правоприменения нормативных правовых актов, изданных в целях реализации дорожной карты «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»

В период с октября по декабрь 2016 года автономной некоммерческой организацией Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов (далее - Агентство) совместно со Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) проведен экспертный опрос с целью оценки достижения ожидаемых результатов, полученных в результате реализации плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной практики» (далее - дорожная карта).

В рамках проведенного экспертного интервьюирования дана оценка правоприменения нормативных правовых актов, изданных в целях реализации вышеуказанной дорожной карты в частности, на рынке фармацевтической продукции, в сфере обязательного медицинского страхования, услуг дошкольного образования и услуг связи.

По вопросу развития конкуренции в области производства и продажи лекарственных препаратов, медицинских изделий и медицинских услуг.

Предусмотренные дорожной картой меры, по мнению экспертов, оказались востребованы. Проведенные изменения в законодательстве позволили фармацевтическим компаниям, производящим продукцию на территории Российской Федерации, устанавливать для иностранного покупателя цену меньше, чем для внутреннего потребителя.

Таким образом, компании, работающие на зарубежных рынках, стали более конкурентоспособными. Кроме того, экспертами высоко было оценено мероприятие дорожной карты в части процедуры утверждения лекарственных препаратов. Так, в рамках реализации дорожной карты введены понятия, используемые в нормативной документации на лекарственный препарат; владелец регистрационного удостоверения; производственная площадка; групповое наименование лекарственного препарата. Кроме того, понятийный аппарат, дополнен таким важным термином, как: биологический лекарственный препарат; биоаналоговый лекарственный препарат (биоаналог); препарат сравнения; взаимозаменяемые лекарственные препараты; фармакопейные стандартные образцы. В целях создания условий для совершенствования государственного регулирования цен на лекарственные препараты, был

принят Федеральный закон от 22.12.2014 № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств», направленный на совершенствование системы государственного регулирования цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, в том числе, ориентируясь на возможность введения различных механизмов ценообразования. Данные нововведения оцениваются экспертами как продуманные и необходимые меры.

Вместе с тем результаты проведенного интервьюирования показали, что основной проблемой фармацевтической отрасли является – отсутствие единого регулятора. Множество контролирующих органов, дублирующих функции друг друга, принимающих нескоординированные решения – проблема, серьезно осложняющая работу производителей фармацевтической продукции. Различия в подходах к оценке, несовпадение требований, длительность согласований, несогласованность баз данных – проблемы, с которыми приходится сталкиваться большинству компаний отрасли. Решением вопроса, по мнению экспертов, может стать передача всех функций по управлению отдельному регулятору, например Минздраву России. Опыт развитых стран показывает, что координация такой деятельности осуществляется, как правило, одним регулятором.

В настоящее время в Российской Федерации зона ответственности распределена по четырем органам, и каждый отвечает за свою сферу. Так, по мнению экспертов, Росздравнадзор отвечает за сборы и анализ побочных эффектов, так называемый фармаконадзор. Вся первичная информация об этом хранится в досье при регистрации, а досье остается в Минздраве России. Таким образом, чтобы получить данную информацию необходимо обращаться в структуру Минздрава России. Далее методику при регистрации препарата регистрирует Минздрав России, а воспроизводить ее должен Росздравнадзор. При этом, по мнению экспертов, Минздрав России, регистрируя эту методику, не учитывает информацию, которая имеется у Росздравнадзора. Например, по приборному парку Минздрав России воспроизвести, не сможет.

Следующей проблемой, с которой сталкиваются представители отрасли - система нормативно-правового обеспечения деятельности в сфере производства фармацевтической продукции, которая нуждается в дальнейшем совершенствовании (в том числе - требуется уточнение понятийного аппарата). Для дальнейшего активного внедрения интернет-технологий требуется совершенствование технического/технологического обеспечения этой деятельности.

В настоящее время сохраняется возможность неоднозначного толкования отдельных терминов в нормативно-правовой базе предпринимателями и представителями контролирующих органов, что в свою очередь приводит к неудовлетворенности системой регулирования сферы. Например, у предпринимателей возникают трудности в связи с

разночтением между «внесение в реестр» и «включение в реестр».

Эксперты обращают внимание на несовершенство технологического обеспечения системы электронного документооборота. Тем не менее, саму меру считают важной и эффективной (требуется дальнейшее совершенствование работы в этом направлении). Использование электронного документооборота показало свою состоятельность в части значимого фактора снижения коррупционной составляющей.

Эксперты высоко оценивают эффективность работы ФАС России по регулированию сферы закупок лекарственных препаратов. Вместе с тем эксперты отмечают необходимость обращения внимания ФАС России на процесс закупок (в части процесса формирования конкурсной документации). Эксперты считают важным, чтобы ФАС России более пристально следила за соблюдением установленных требований, проводимой сертификацией, прохождением контроля качества продукции и т.п.

По вопросу оценки качества конкурентной среды в сфере обязательного медицинского страхования.

Предусмотренные дорожной картой меры, по мнению экспертов, оказались востребованы. В частности, в рамках мероприятий дорожной карты упрощен доступ частных медицинских организаций в систему обязательного медицинского страхования.

Вместе с тем, по мнению экспертов, численность участвующих в реализации программы обязательно медицинского страхования (далее - ОМС), негосударственных клиник не может расти высокими темпами. По мнению экспертов, за последний год в сфере функционирования медицинских организаций негосударственных форм собственности участвующих в реализации программ ОМС не произошло значимых изменений.

Кроме того, количество обращений в частные медицинские клиники, по экспертным оценкам, сокращается. Наблюдается изменение моделей поведения населения в сторону сокращения количества системных обращений в пользу одноразовых.

По мнению экспертов, распределение услуг в рамках системы ОМС и осуществление контроля за исполнением деятельности по оказанию медицинских услуг населению должны осуществлять Минздрав России и его региональные подразделения (региональные Департаменты здравоохранения).

По вопросу оценки качества конкурентных условий в сфере авиаперевозок.

По мнению экспертов, меры, предусмотренные дорожной картой развития отрасли, успешно реализуются. Так, в рамках мероприятий дорожной карты авиаперевозчикам предоставлена возможность к допуску иностранных пилотов к управлению воздушными судами российских авиакомпаний. Например, у компаний не возникает проблем с получением допуска для иностранных пилотов. Тем не менее, последние годы

наблюдается значимое снижение количества иностранных пилотов, готовых к работе на российских суднах.

Кроме того, эксперты отмечают достигнутые в результате либерализации межправительственных соглашений о воздушном сообщении (в части снятия ограничений по числу перевозчиков, установленных маршрутов, частот, тарифов) позитивные эффекты.

По вопросу оценки качества конкурентных условий в сфере услуг дошкольного образования.

По мнению экспертов, меры, предусмотренные дорожной картой развития отрасли, успешно реализуются. В частности в рамках исполнения Федерального закона от 19.06.2013 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», было обеспечено увеличение количества негосударственных образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования.

Внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих сохранение целевого назначения зданий, используемых для оказания образовательных услуг дошкольными образовательными учреждениями, привело к позитивным эффектам: в регионах на базе таких учреждений стали создаваться частные дошкольные образовательные учреждения (в том числе - наблюдается возврат объектов под нужды, для которых они создавались).

В рамках мероприятий по развитию конкуренции экспертами поддерживаются меры по введению лицензирования негосударственных учреждений, реализующих программы дошкольного образования, которое воспринимается как необходимая и эффективная мера, направленная на обеспечение высокого качества образовательных услуг.

Эксперты отметили, что не испытывают давления со стороны контролирующих органов в части проведения очных проверок в учреждениях, однако объемы отчетных документов, которые требуется предоставлять в регулярном режиме, оцениваются как чрезмерные.

Вместе с тем экспертами выделяется серьезная проблема для руководителей негосударственных учреждений дошкольного образования при получении документов на земельные участки для прогулок с детьми.

По вопросу оценки качества конкурентной среды в сфере услуг связи.

По мнению экспертов, меры, предусмотренные дорожной картой развития отрасли, успешно реализуются. В рамках реализации мероприятий дорожной карты была установлена возможность применения узлов связи с территориально-распределенной архитектурой для сетей фиксированной связи, определив для операторов связи право пропуска трафика оптимальным

способом. Данное нововведение исключило дискриминацию в отношение региональных операторов связи, не имеющих собственных сетей.

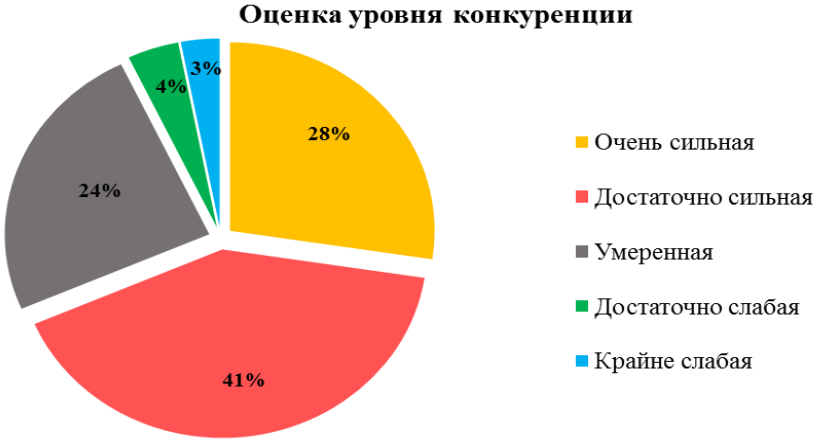
Кроме того, по мнению экспертов, регулирование деятельности компаний, работающих в сфере телекоммуникаций и связи, связано с потребностью постоянной корректировки нормативно-правовой базы с учетом динамики технологического развития отрасли.

Регулирование конкурентной среды в сфере услуг связи оценивается экспертами как эффективное. В настоящее время в сфере телекоммуникаций функционируют ориентированные на предупреждение «перекосов» инструменты. По мнению экспертов, ключевая задача регуляторов на текущем этапе - выявление и снятие барьеров, препятствующих выходу на рынок новых игроков. Задача регуляторов и ФАС России - выявление барьеров и возможностей для выхода на рынок новых компаний, а также принятие мер по снятию этих барьеров.

1.4.3.2. Общероссийская общественная организация малого и среднего бизнеса «ОПОРА РОССИИ»

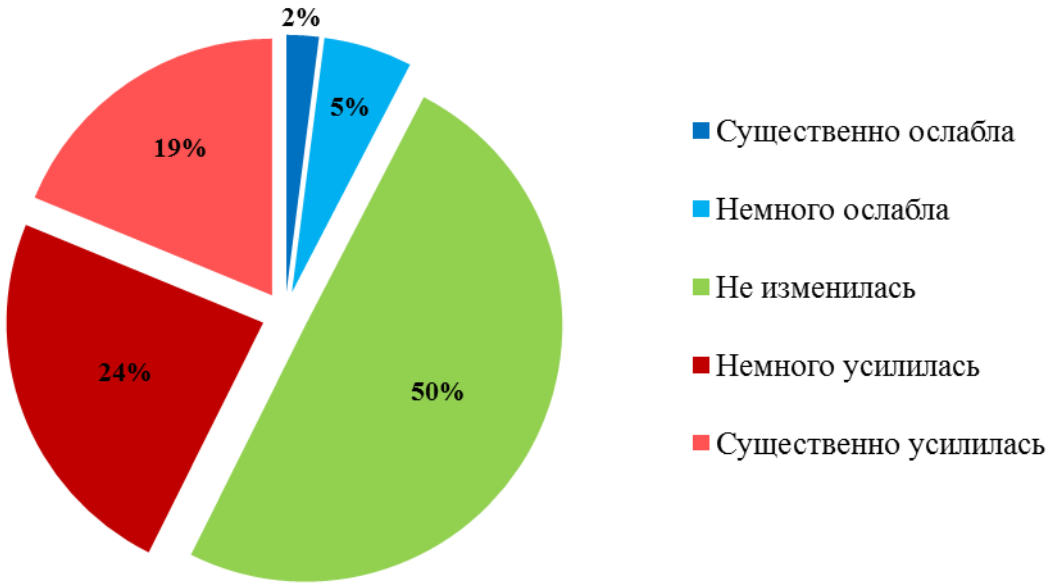
«ОПОРА РОССИИ» в рамках ежегодного мониторинга состояния предпринимательского климата провела опрос среди субъектов малого и среднего предпринимательства о состоянии конкуренции в России. По итогам опроса, проведенного в феврале 2017 года, необходимо отметить, что для предпринимателей ужесточение конкуренции продолжает оставаться одной из основных проблем бизнеса. Наиболее остро проблема ужесточения конкуренции наблюдается у предпринимателей, занятых в сфере торговли (24%), а также в сфере транспортных услуг, строительства и недвижимости (11%). Многие сферы предпринимательской деятельности отметили ужесточение конкуренции как основную проблему за последний год.

Большинство респондентов (69%) оценивают конкуренцию как достаточно сильную и очень сильную. Это на 7 % больше чем в прошлом году. В целом оценка конкуренции среди предпринимателей выглядит следующим образом:



Как следует из ниже представленной диаграммы, 43% опрошенных предпринимателей считают, что в последние три месяца конкуренция усилилась. По сравнению с прошлым годом, когда никто из респондентов не отметил существенного ослабления конкуренции, в этом году 2% предпринимателей указали на существенное ослабление конкуренции в своей отрасли.

Изменения уровня конкуренции за последние три месяца

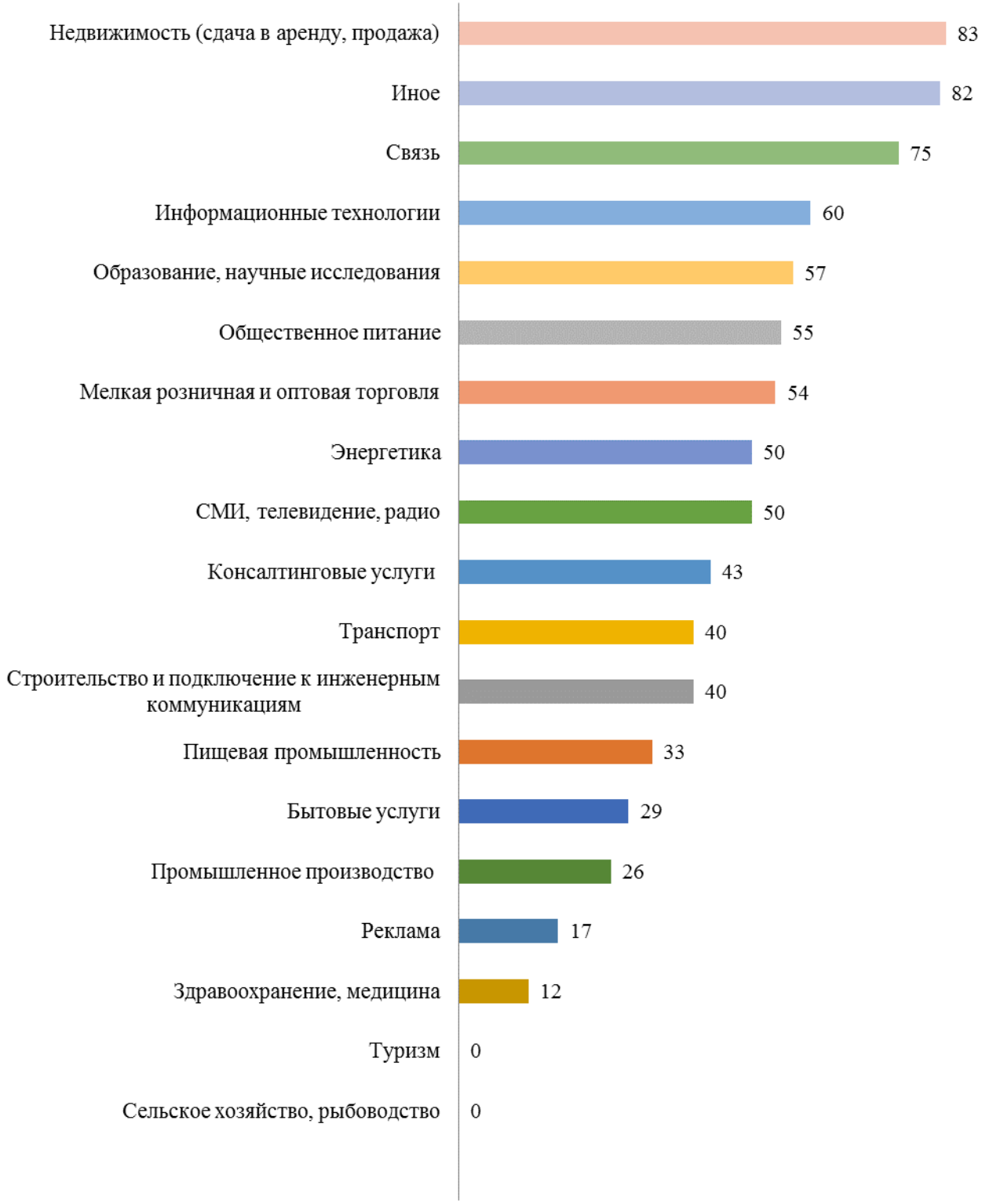


Как следует из ниже представленной диаграммы, наиболее сильная конкуренция наблюдается в сферах транспортных услуг, СМИ, услуг связи и недвижимости.

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

Чаще усиление конкуренции отмечали в сфере недвижимости (83%), услуг связи (75%) и информационных технологий (60%). Ниже представлена диаграмма, иллюстрирующая процент предпринимателей по отраслям, которые отметили усиление конкуренции за последние три месяца.

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



1. Сфера закупок

1. В течение 2016 года в «ОПОРУ РОССИИ» неоднократно поступали жалобы членов организации, связанные с наличием острой проблемы **демпинга цен** в сфере закупок в рамках Федеральных законов от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Несовершенство действующего федерального законодательства приводит к тому, что за счет ценового демпинга право на заключение государственных контрактов, зачастую, **выигрывают компании, не имеющие подготовленных кадров и соответствующих ресурсов для их исполнения**. Такие компании формально могут соответствовать требованиям участия в закупочных процедурах, но фактически не имеют собственных ресурсов для исполнения условий контрактов и, как правило, после заключения государственного контракта предлагают его исполнить третьим лицам, среди которых могут оказаться и другие участники конкретной закупочной процедуры. Добросовестные участники закупок, которые действительно владеют необходимыми ресурсами для исполнения контракта, определяя нижний порог стоимости своих услуг, ориентируются на реальные возможности и объективность ценообразования. Предприниматели отмечают, что к ним часто обращаются «формальные» победители конкурсных процедур с предложениями исполнить контракт, однако им в основном отказывают, так как предложенная ими оплата значительно ниже рыночной. В таких случаях в ходе исполнения государственного контракта существенно **снижается качество проводимых работ** (например, несоблюдение технологических процессов), **поставляемых товаров или оказываемых услуг** (например, за счет привлечения нелегальной рабочей силы).

Необходимо отметить, что в ряде отраслей снижение цены контракта доходит до шестидесяти и более процентов. При этом сами заказчики могут жаловаться на недостаточный уровень качества оказываемых услуг (работ, поставляемых товаров) и низкий уровень ответственности исполнителя перед заказчиком.

На наш взгляд необходимо организовать рабочую группу в целях выработки мер, направленных на сокращение доли участников закупок, которые не имеют в достаточной мере ресурсов для исполнения государственных контрактов.

2. Также предприниматели, участвующие в закупках, требующих допуск к государственной тайне, сталкиваются проблемами получения или продления лицензии на допуск к государственной тайне для исполнения государственного контракта.

Для получения лицензии необходимо иметь заказчика работ, так как пп. «а» п. 5 Положения о лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны, требует **указать в заявлении о выдаче лицензии сведения о наличии допуска к государственной тайне у руководителя предприятия**. Согласно пп. «в» п. 13 Инструкции о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне **решение о допуске к государственной тайне руководителей негосударственных организаций принимает заказчик работ** с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

Таким образом, организация может получить допуск к государственной тайне только после заключения контракта с заказчиком работ, для заключения которого предварительно требуется наличие лицензии на проведение работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну.

В настоящее время, чтобы участвовать в закупках, многие предприниматели стараются использовать лицензию, полученную ранее для исполнения других контрактов, и вовремя ее продлевать. Однако и в данной ситуации многие сталкиваются с проблемой **получения подтверждения степени секретности от заказчика,** обязанность по выдаче данного документа которого предусмотрена п.6 Типового регламента по подтверждению степени секретности сведений, одобренного решением Межведомственной комиссии по защите государственной тайны от 15.10.2012 №247. Порой **заказчики формулируют текст государственного контракта некорректно, из-за чего впоследствии ответственные государственные органы не могут подтвердить степень секретности сведений, допуск к которым предполагается в ходе исполнения контракта**. И, как следствие, заказчик не может представить исполнителю документ, подтверждающий степень секретность, а тот в свою очередь передать его в составе комплекта документов на получение (продление) лицензии.

Считаем, что необходимо пересмотреть процедуру получения лицензии на допуск к государственной тайне для исполнения государственного контракта, в целях устранения вышеуказанных проблем.

2. Жилищно-коммунальное хозяйство

1. Одной из основных проблем члены организации обозначили **необходимость уточнения понятия «общедомового имущества».**

Деятельность предприятий субъектов малого и среднего предпринимательства, оказывающего услуги жителям многоквартирных

домов, ставится в зависимость от решений управляющих организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами. Используя свои полномочия, управляющие организации перераспределяют рынок в пользу лояльных им организаций, в том числе аффилированных с руководством управляющих организаций.

В настоящее время назрела необходимость уточнения понятия «общедомовое имущество» по причине того, что жители многоквартирных домов могут заключать договоры на оказание каких-либо услуг в отдельно взятом подъезде (например, установка видеодомофона).

Ранее до вступления в силу Жилищного Кодекса Российской Федерации жители каждого подъезда могли самостоятельно решить, с кем заключить договор на оказание услуг, и какое оборудование установить в своем подъезде.

После вступления в силу Жилищного Кодекса Российской Федерации, с 2005 года управляющие организации стали заявлять, что обслуживание такого оборудования входит в их обязанности в силу закона, так как это имущество обслуживает более одного помещения в многоквартирном доме и является общим, а заключенные подрядчиками договоры обслуживания являются недействительными, так как заключены по каждому подъезду.

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

Подрядчики заявляли, что имущество, приобретенное жителями одного подъезда, является имуществом тех жителей, которые его приобретали, и поэтому не относится к общему, а заключенные с жителями договоры не расторгнуты, никем не обжалованы и действуют в неизменном виде.

В настоящее время сложилась противоречивая административная и судебная практика. В ходе рассмотрения возникающих споров принимают диаметрально противоположные решения, относя подобное оборудование как к общедомовому, так и к имуществу жителей отдельного подъезда.

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

Кроме того, неопределенность в жилищном законодательстве в указанной части, предоставляет управляющим организациям возможность, используя свое положение, перераспределять рынок обслуживания домового оборудования в пользу того или иного подрядчика, без учета мнения собственников.

2. Обращаем внимание на проблему роста платежей со стороны потребителей за счет изменения методики определения объемов потребляемых ресурсов.

Субъекты предпринимательской деятельности, эксплуатирующие нежилые помещения в многоквартирных домах в ряде регионов (например, Челябинская область, Забайкальский край) в период отопительного сезона 2016-2017 гг. столкнулись с существенным ростом платежей за тепловую энергию. Данная проблема возникла в связи с внесением изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов».

Ранее субъекты предпринимательской деятельности, установившие индивидуальные приборы учета (ИПУ), оплачивали тепло согласно показателей ИПУ. Поправками, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 29.06.2016 № 603, предусматривается обязанность предпринимателей оплачивать тепловую энергию не только за тепло, потребленное по индивидуальному прибору учета, но и оплачивать ресурсоснабжающей организации или управляющей компании платеж за общедомовые помещения пропорционально занимаемой площади.

Рост платежей за тепловую энергию также связан с введением повышающего коэффициента 1,5 при расчете размера платы за коммунальную услугу в случае, если многоквартирный дом не оборудован общедомовым прибором учета. В отдельных субъектах Российской Федерации доля домов, оборудованных общедомовыми приборами учета, не превышает 30 %. При этом стоит отметить, что во многих субъектах Российской Федерации тариф на тепловую энергию различается для населения и «прочих» потребителей, к которым относятся субъекты предпринимательской деятельности, оплачивающие тепловую энергию по более высокому тарифу (перекрестное субсидирование по теплу).

Сравнительный анализ выставленных счетов за текущий отопительный сезон и аналогичный период предыдущего года показал рост платежа в 2-11 раз.

Кроме того, правилами предоставления коммунальных слуг несправедливо уравнены тарифы на тепло в отапливаемых нежилых помещениях и в подвальных помещениях, не оборудованных приборами отопления, в которых проходят исключительно общедомовые коммуникации. На сегодняшний день такие помещения не отапливаются, но, несмотря на это, начисления производятся по нормативу исходя из площади помещения.

Резкий рост платежей за тепловую энергию может привести к сворачиванию бизнеса у предпринимателей, эксплуатирующих нежилые помещения в многоквартирных домах.

По нашим оценкам, аналогичная проблема, связанная с существенным ростов платежей, может возникнуть и с 1 июля 2017 г. в отношении платы за водоотведение после вступления в силу принятых постановлением

Правительства РФ от 26.12.2016 № 1498 очередных поправок в постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354.

3. Деятельность бюджетных учреждений и организаций.

По-прежнему сильным негативным фактором, влияющим на развитие здоровой конкуренции, остаются государственные и муниципальные унитарные предприятия (далее - ГУП, МУП), автономные некоммерческие организации и иные организации, чье финансирование осуществляется по сметам за счет средств соответствующих бюджетов.

Существование государственных и муниципальных унитарных предприятий является серьезной проблемой для развития конкуренции в России. ГУП (МУП), обладая тесными взаимоотношениями с государственными и муниципальными органами власти, могут монополизировать конкурентные рынки, последовательно вытесняя с них других предпринимателей.

По нашему мнению процедура создания новых ГУП (МУП) должна быть жестко урегулирована. Считаем, что новое ГУП или МУП может быть организовано только в случае, если данное предприятие создается для осуществления деятельности на товарном рынке с недостаточно развитой конкуренцией. Фактически создание нового унитарного предприятия должно быть согласовано с ФАС России, которое даст свое заключение относительно низкого уровня конкуренции (или ее отсутствия) в регионе или на отдельном товарном рынке.

Помимо контроля в ходе создания новых ГУП (МУП), считаем необходимым провести оценку деятельности уже существующих предприятий на предмет целесообразности их дальнейшего существования. В целях проведения подобной «ревизии» необходимо сформировать Единый перечень государственных и муниципальных предприятий с указанием кодов ОКВЭД, чтобы можно было провести анализ влияния данного предприятия на соответствующий рынок.

4. Торговля

1. Эквайринг.

На сегодняшний день доля безналичных платежей в развитых странах составляет более 90% (Франция – 92%, Бельгия – 93%, Канада – 90%, Великобритания – 89%, Бельгия – 89%)[32]. Причем, основным средством платежей выступают пластиковые карты. Не менее активно развиваются рынки электронной коммерции и на территории России. Так, доля безналичных платежей в общей денежной массе на территории Российской

[32] http://www.worldatlas.com/articles/which-are-the-world-s-most-cashless-countries.html.

Федерации уже составляет 29%, общий объем безналичного оборота в 2015 году составил $481 млрд.[33].

Развитие безналичных оплат стимулирует движение товарных рынков в сторону обеления, применения прозрачных и законных схем работы, повышения собираемости установленных на территории России налогов, укрепления позиций цивилизованных участников рынка и вывода из тени недобросовестных игроков.

Вместе с тем, сохраняется ряд факторов, препятствующих работе с безналичной выручкой, одним из которых является высокая стоимость обслуживания безналичных платежей по сравнению с наличным оборотом.

На сегодняшний день в интернет-торговле 97% занимают непродовольственные товары. Стоимость торговой уступки (эквайринга) для таких интернет-магазинов варьируется от 1,6% до 3,5% в зависимости от оборотов компании (при этом ставка в 1,6% доступна только компаниям с многомиллиардными оборотами). Для сравнения, совокупная стоимость обслуживания наличного оборота составляет от 0,1% до 0,5%.

Высокая стоимость эквайринга стимулирует развитие конкурентного неравенства между добросовестными (обязанными принимать безналичные платежи) и недобросовестными компаниями, работающими только за наличный расчет.

Необходимо отметить, что для операций проводимых одной и той же банковской картой установлены различные тарифы. Например, при оплате простой дебетовой картой с чипом MasterCard продовольственных товаров межбанковская комиссия составляет 1,3%, при оплате бензина – 1,2%, при оплате услуг турагентства - 1%, а при заказе еды в предприятии быстрого питания – 0,5%. Самые высокие тарифы установлены для ритейлеров, реализующих непродовольственные товары (98% всего объема интернет-торговли в России). Так, при оплате одежды, бытовой техники или электроники межбанковская комиссия составляет 1,6%.

Налицо ситуация, в которой платежная система создает торговым предприятиям разные условия для доступа на товарный рынок услуг эквайринга при обслуживании безналичных расчетов между торговыми предприятиями и держателями банковских карт. Разные условия создаются фактически по отраслевому признаку, когда за транзакцию при покупке одной категории товаров устанавливается в разы большая межбанковская комиссия, нежели за покупку другой категории товаров.

Таким образом, международные платежные системы создают дискриминационные условия для компаний занятых в непродовольственном секторе, ставя их в неравное положение по сравнению с предприятиями быстрого питания, компаниями, осуществляющими продажу продовольственных товаров и прочими компаниями, для которых ставка interchange установлена на более низком уровне.

---

[33] По данным ЦБ РФ.

Более того, столь высокие ставки межбанковской комиссии создают неравные условия конкуренции для банков. Так как банки, имеющие высокую степень эмиссии, могут предлагать стоимость эквайринга ниже межбанковской комиссии, так как эквайринг собственной карты обходится банку в фиксированную небольшую стоимость. В результате подобной ситуации доступ небольших банков с инновационными продуктами на рынок оказывается закрыт, что приводит к невозможности цивилизованного развития рынка банковских услуг.

Во многих странах мира органы государственной власти уже обращали внимание на монопольное и необоснованное установление ставок interchange платежными системами. Так, в странах Евросоюза разбирательства антимонопольных органов привели к законодательному ограничению максимальных ставок межбанковской комиссии на территории всего Евросоюза на уровне 0,2% для дебетовых и 0,3% для кредитных карт вне зависимости от категории приобретаемых товаров. Данные комиссии были выбраны по результатам проведенного исследования о безразличности для ритейлера приема оплаты наличными или безналичным способом. Такой тест позволяет оценить, при какой комиссии затраты ритейлера будут сопоставимы при приеме денежных средств от покупателя в любом формате. Этот подход позволяет создать условия на рынке, где ритейлер будет заинтересован в приеме безналичных средств. Кроме того, государственное регулирование деятельности международных платежных систем было установлено в США, Канаде, Австралии и ряде других стран. В этих странах распространен подход, при котором ограничивается предельная ставка межбанковской комиссии.

Для устранения сложившейся проблемы необходимо законодательное регулирование ставок межбанковской комиссии на одинаковом уровне, вне зависимости от товарной категории.

2. В ноябре 2016 года «ОПОРА РОССИИ» провела мониторинг реализации принятого Федерального закона от 3 июля 2016 года № 273-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и в «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», которым предусмотрено новое регулирование взаимоотношений между поставщиками и торговыми сетями.

Через все региональные отделения организации был проведен опрос поставщиков с целью выяснения состояния переговорного процесса по перезаключению договоров аренды с торговыми сетями.

В отношении изменений, произошедших в работе поставщиков с сетями за последнее время, ответы респондентов разделяются на две категории: либо переговорный процесс еще не начался (10 % респондентов) либо в ходе переговоров представители торговых сетей требуют предоставления скидки в связи со снижением размера ретробонуса. Согласно результатам опроса 90 % респондентов указывают на требование торговых

сетей предоставить скидку на товар. Причем размер скидки, требуемый торговыми сетями, в большинстве случаев превышает размер ретробонуса, ранее установленный в договоре. В отдельных случаях размер требуемой скидки варьируется от 10 % до 30 % от стоимости товара. При этом ответы респондентов распределились следующим образом:

-30 % респондентов ответили, что требуемый размер скидки составляет 10 % или ниже;

-четверть респондентов столкнулась с требованием скидки в размере от 10 % до 18 %;

-10 % респондентов заявили о требовании предоставить скидку в размере от 18 % до 25 %;

-35 % поставщиков респондентов столкнулась с требованием скидки в размере от 25 % до 30 %.

Торговые сети в ряде случаев (60 % респондентов) предоставляют поставщикам расчет-обоснование размера скидки. Данный расчет, как правило, обосновывается необходимостью отказа от ретробонуса. Однако, расчет размера скидки предоставлялся торговыми сетями менее чем в половине случаев (40 % респондентов).

Все опрошенные предприниматели считают требование предоставить скидку несправедливым.

По результатам анализа ответов респондентов можно выделить позитивные и негативные моменты.

Позитивные моменты:

- сокращение сроков оплаты.
- переход на прямую торговую наценку без бэк-маржи.

Негативные моменты:

- Федеральный закон № 273-ФЗ так и не решил основную проблему во взаимоотношениях поставщиков и ритейлеров - злоупотребление торговых сетей своим доминирующим положением на рынке (требования скидок, новые бэк-выплаты, увеличение стоимости услуг торговых сетей, отказ снижать цену на полку в случае согласия поставщика предоставить скидку). Респонденты и эксперты «ОПОРЫ РОССИИ» считают, что наиболее гибкую политику из всех сетей ведёт X5 Retail Group. По мнению большинства опрошенных, они единственные, кто готовы и идут на снижение цен на полке в ответ на получение скидки.

- сложно идет переговорный процесс у малых поставщиков и производителей, работающих с торговыми сетями через дистрибьютеров. У большинства малых поставщиков, поставляющих в торговые сети через дистрибьютеров одну или несколько товарных позиций, нет прямых договоров с торговыми сетями, нет возможности обеспечить собственную поставку в каждую торговую сеть. Дистрибьютеры отказывают малым предприятиям в организации переговорного процесса, не желая оказывать давление на торговую сеть. При этом указывают на то, что на отношения малого поставщика и дистрибьютера не распространяется 5-процентное

ограничение ретробонуса, поскольку дистрибьютер не является торговой сетью. Попытки малых поставщиков (производителей) заключить прямой договор поставки с торговой сетью оказываются нереализуемыми из-за требования торговыми сетями платы за заключение прямого договора (так называемый «входной билет»).

- в новых договорах торговые сети существенно (до 15 % от стоимости товара) увеличивают штрафы за некорректные документы, расхождения в наименованиях при поставке, недопоставках в промо-акции.

Стоить отметить, что помимо поставщиков, **растущим влиянием торговых сетей** озабочены представители малого и среднего предпринимательства в сфере торговли**.** Особенно сильно данная проблема встает в населенных пунктах, где численность населения и их покупательская способность относительно невелика. Как правило, появление торговой сети в малонаселенном пункте сразу влияет на местные небольшие магазины, вынуждая их сначала снижать цены на свою продукцию, и впоследствии закрываться.

В текущем году эксперты «ОПОРЫ РОССИИ» планируют уделить больше внимания данной проблемы и выработать предложения по ее устранению.

3. Еще одной проблемой, над решением которой «ОПОРА РОССИИ» планирует работать в 2017 году, является **трансграничная торговля** (доставка товаров из зарубежных интернет-магазинов перевозчиками или в международных почтовых отправлениях напрямую физическим лицам на территорию России).

Существует целый ряд факторов способствующих развитию трансграничных продаж, однако только за счет отсутствия фискальной нагрузки и прочих накладных расходов маржинальность данного вида бизнеса выше локальной онлайн торговли более чем на 30%.[34] Такое положение дел ставит в неравные условия российских ритейлеров и производителей по отношению к иностранным компаниям.

В связи с тем, что данный вид деятельности фактически не обременен фискальной нагрузкой объем трансграничной торговли за последние 6 лет вырос в 15 раз и с учетом текущих темпов роста составит 320 млрд. рублей в 2016 году. Доля зарубежных ритейлеров в общем объеме рынка интернет-торговли составляет уже 35% (по итогам 2016 г.), вместо 8% в 2010 году.[35]

Наибольшему давлению со стороны офшорной торговли подвержены производители и продавцы товарных категорий, которые удобно доставлять в почтовых отправлениях. Так, по итогам 2015 года доля налогонеоблагаемой торговли в сегментах малой бытовой техники и электроники составила 9%

---

[34] Все товарные поставки из-за рубежа декларируются как товары для личного пользования и **не облагаются налогами и таможенными пошлинами**, в случае если по стоимости не превышают 1000 евро или 31 кг веса в месяц на человека (**99,5%** приобретаемых за рубежом товаров не превышают этой нормы). Отсутствует необходимость сертифицировать товар, сопровождать его гарантийным обслуживанием и т.п.

[35] По данным Ассоциации компаний Интернет-торговли.

(70,9 млрд руб.) от всего розничного оборота данной категории в РФ (796 млрд руб.), одежды - 4,2% (51,2 млрд руб.), обуви – 3,2% (25,5 млрд руб.) соответственно[36].

Кроме того, наличие данных диспропорций стимулирует вывод деловой активности за рубеж. На сегодняшний день возможность использования механизма безналоговой торговли из офшорных зон привела к тому, что интернет-ритейлеры начали открывать трансграничные каналы продаж: регистрировать юридические лица в сопредельных странах за периметром ЕАЭС и реализовывать товары из-за рубежа напрямую физическим лицам в Россию, сокращая свои издержки на уплату ввозного НДС, пошлин, сертификацию и другие накладные расходы.

4. Действующий в настоящее время **запрет реализации табачной продукции в киосках**, наложенный Федеральным законом от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», негативно сказался на отрасли малой торговли. Количество индивидуальных предпринимателей, торгующих пищевыми продуктами, в том числе табачными изделиями в нестационарных торговых объектах, сократилось с 2013 года на 11% (по данным Росстата), занятых в торговле периодическими печатными изданиями (киоски с печатными СМИ традиционно имели в своём ассортименте табачную продукцию) – на 31%, а общее число малых торговых точек (площадью менее 50 кв. м.) сократилось почти в 3 раза.

Исключение табака из ассортимента киосков существенно подорвало рентабельность субъектов малого бизнеса. В общей товарной структуре оборота розничной торговли доля табачных изделий (2%) сопоставима с такими продовольственными группами, как цельномолочная продукция (2,3%) и хлеб и хлебобулочные изделия (2,2%). Для предприятий малой торговли табачная продукция является якорной, одной из основных категорий товаров повседневного спроса, и формирует стабильный поток потребителей. Разрушение ассортиментной матрицы привело к тому, что часть потребителей, в чью потребительскую корзину входят сигареты и пиво перестали посещать малые торговые форматы.

Другой важнейшей проблемой отрасли является **ограничение розничной торговли табачной продукцией на расстоянии менее чем сто метров** по прямой линии без учета искусственных и естественных преград от ближайшей точки, граничащей с территорией, предназначенной для оказания образовательных услуг. Целью введения данного запрета для розничной торговли было обозначено ограничение доступа несовершеннолетних к табаку, табачной продукции и табачным изделиям. Однако действующий запрет продажи табачной продукции несовершеннолетним в совокупности с запретом открытой выкладки и демонстрации табачной продукции в торговом объекте уже решают поставленную законодателем задачу –

[36] По данным Ассоциации компаний Интернет-торговли.

табачная продукция недоступна несовершеннолетним для покупки и визуального контакта с ней. Исходя из этого, запрет на розничную торговлю в пределах 100 метров от территорий образовательных организаций является на сегодня избыточным и неактуальным при очевидно негативных последствиях для предпринимателей.

Необходимо отметить, что в условиях отсутствия законодательно установленного единого алгоритма расчета расстояния «стометровой зоны», в субъектах России не только произвольным образом измеряют расстояние от магазина до учреждений образования, но и прибегают к манипуляциям при классификации таких учреждений. Например, при наличии в лицензии частных медицинских центров разрешения на оказание услуг детям, случаются попытки применения «правила ста метров» и к ним.

«ОПОРА РОССИИ» считает необходимым пересмотреть на федеральном уровне действующую норму в сторону сокращения дистанционных ограничений при торговле табачной продукции со 100 до 25 метров, а также уточнить, что запрет на торговлю действует только при нахождении торговой точки рядом со школами или приравненным к ним учреждениям, где обучаются несовершеннолетние, и не касается таких мест оказания образовательных услуг, как, например, высшие учебные заведения, курсы повышения квалификации и прочих.

5. Добровольная сертификация

В настоящее время крупные государственные корпорации открыли для публичного доступа списки планируемых к закупке товаров и услуг. Открытые списки значительно упростили поиск закупок для предпринимателей, но при этом у субъектов малого и среднего предпринимательства практически отсутствует возможность в них участвовать и заключить государственный контракт. Это связано с тем, что почти все крупные заказчики требуют прохождение подрядчиками добровольной сертификации для установления соответствия стандартам заказчика в одобренных ими организациях. Стоимость услуг сертификации в таких организациях необоснованно высокая (доходит до полутора миллионов рублей, в то время как обычная сертификация в рамках «национальной системы» обойдется в триста тысяч рублей).

Помимо высокой стоимости часто предъявляют необоснованные требования к продукции (услугам) и могут целенаправленно затянуть процесс сертификации до окончания закупочных процедур в интересах лояльных организаций. Учитывая специфику товаров (услуг), поставляемых именно малыми и средними предпринимателями, стоит отметить, что зачастую предмет закупки не требует «особых» процедур сертификации, которые могут оказать только одобренные заказчиками организации.

Небольшие компании вынуждены тратить огромные суммы на получение сертификатов в различных органах, чтобы иметь доступ к

поставкам в определенные организации. Сейчас в России насчитывается свыше двух тысяч систем добровольной сертификации. Такая система является серьезным барьером для развития компаний.

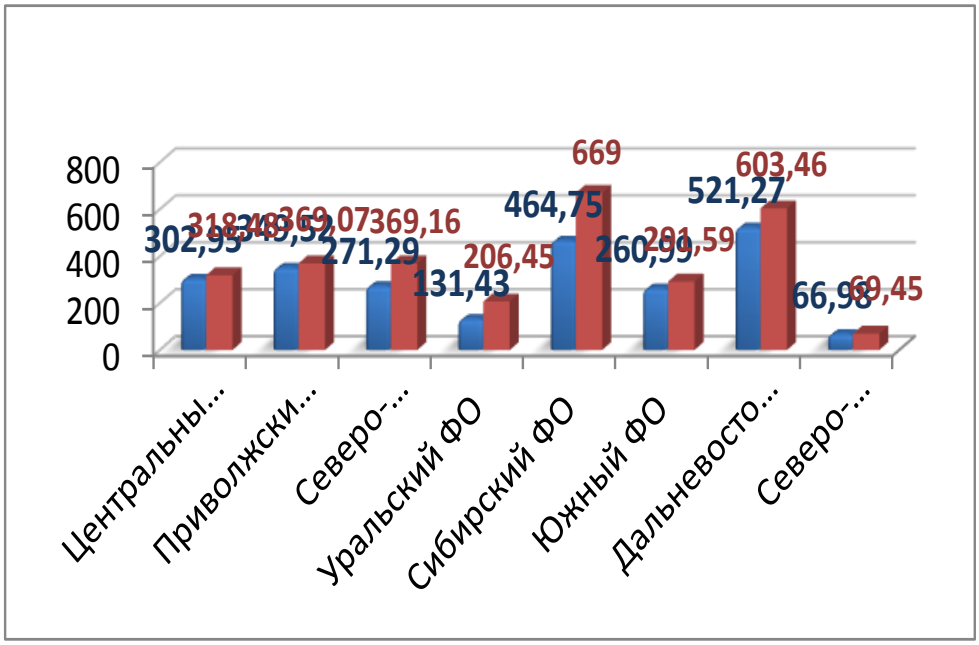
В качестве примера можно привести систему сертификации Газпрома – ГАЗПРОМСЕРТ, разрешительный документ которой необходим, чтобы быть поставщиком для объектов корпорации. При этом сама система не зарегистрирована в Росаккредитации. Хотя аккредитация для систем добровольной сертификации и необязательна, фактически ее отсутствие приводит к ограничению возможностей предпринимателей. В частности, если предприниматель получил сертификат соответствия у организации, аккредитованной государством (что является обязательным), то он может по всей стране продавать свою продукцию любому заинтересованному лицу. Но в случае дополнительного требования заказчика получить сертификат в ГАЗПРОМСЕРТ, предприниматель, желающий быть их поставщиком, должен оплатить и получить второй сертификат на ту же продукцию. Если бы ГАЗПРОМСЕРТ была аккредитована в Росаккредитации, то предприниматель только один раз получал сертификат и оплачивал процедуру. Фактически предприниматель каждый раз платит, если работает с заказчиком, у которого есть своя система сертификации. Кроме того аккредитация системы добровольной сертификации является гарантом того, что такая организация подчиняется общим правилам. И в случае нарушения порядка проведения сертификации несет ответственность перед обратившимся к ней предпринимателем.

По нашему мнению решением вышеуказанной проблемы может стать ревизия систем добровольной сертификации и открытость их требований.

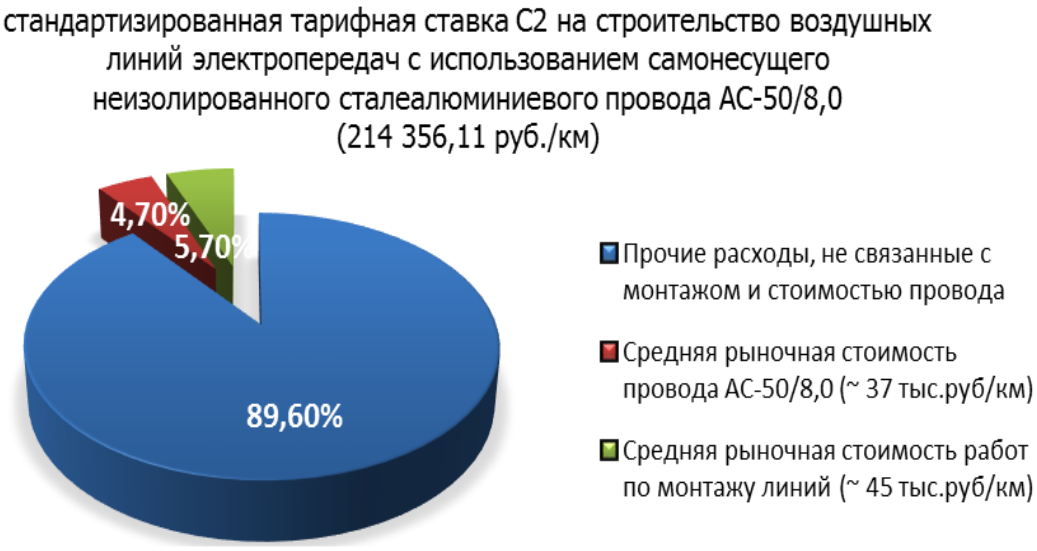
1.4.3.3. Общероссийская общественная организация «Деловая Россия»

1. Результаты общественного контроля в области регулируемого ценообразования в сфере технологического присоединения.

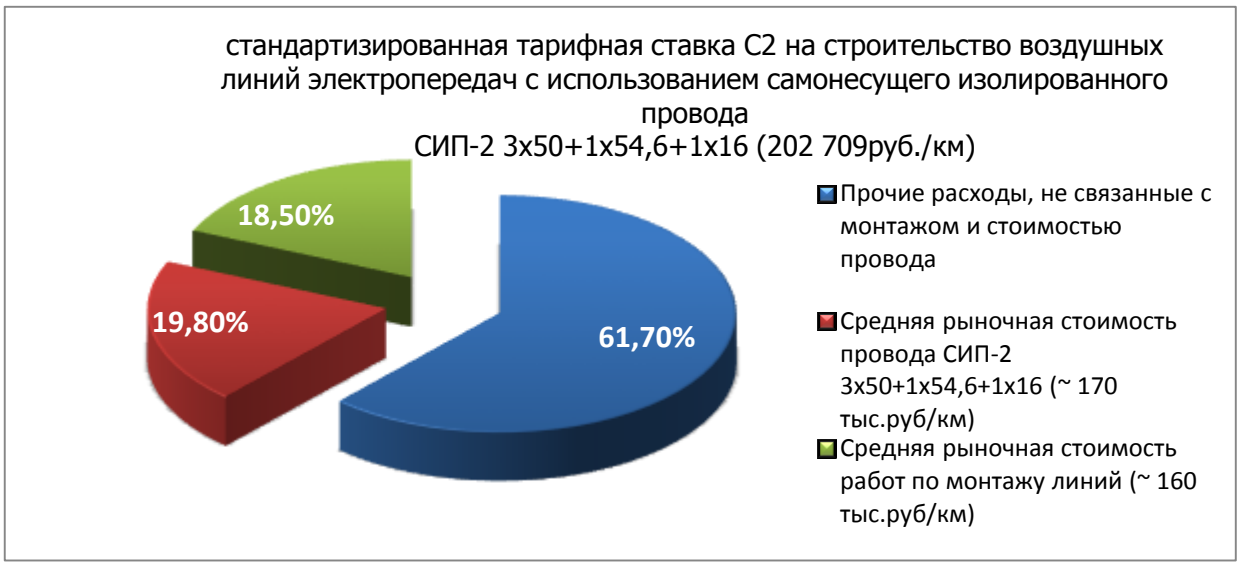
Средний уровень стандартизованной ставки С1 до 150 кВт за технологическое присоединение к электрическим сетям по федеральным округам на 2015 и 2016 гг.



ООО «Энерготраст» Пермский край.



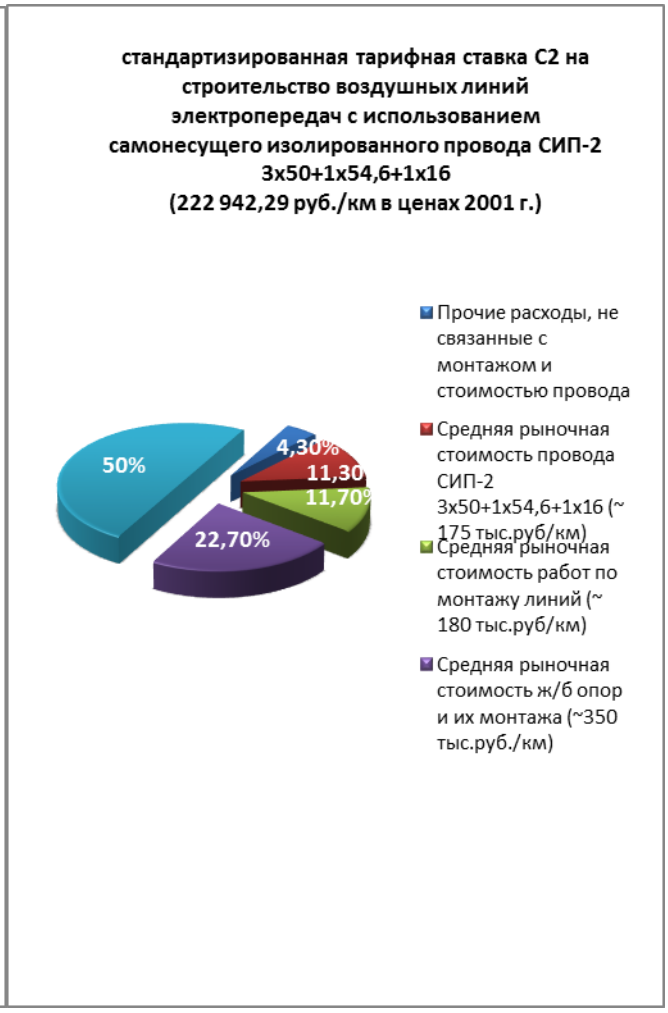
ООО «Управляющая эксплуатационная компания «Росхолод» Республика Марий Эл.



ПАО «МРСК Центра» - «Тверьэнерго» (расходы сетевой организации воздушных линий при технологическом присоединении до 150 кВт).

2015 год

2016 год



Результаты анализа решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) об утверждении стандартизованных тарифных ставок за технологическое присоединение (подключение) к электрическим сетям.

- Значительное варьирование размеров ставок С1 не только по субъектам Российской Федерации, но и внутри одного региона;
- Существенная дифференциация размеров ставок С2 в сопоставимых условиях;
- Не слишком значительные различия в размерах ставок С2 по Российской Федерации, предусматривающих использование определенных видов провода, которые, в свою очередь, существенно различаются по своей стоимости и стоимости работ по их монтажу;
- Утверждены стандартизированные тарифные ставки на соответствующих уровнях напряжения с использованием определенных

видов провода, в то время как при осуществлении технологического присоединения присутствует возможность использования менее дорогостоящих видов проводов;

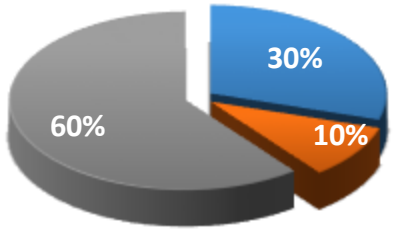
- Утверждены стандартизированные тарифные ставки без указания марок используемых проводов, что позволяет сетевым организациям при осуществлении технологического присоединения самостоятельно определять, какой именно будет использован провод, более или менее дорогостоящий, но, при этом, размер платы за технологическое присоединение остается неизменным;

- Решения органов регулирования об установлении платы за технологическое присоединение не отражают выпадающие доходы сетевых организаций, связанные с технологическим присоединением энергопринимающих устройств, плата за которые устанавливается в соответствии с Основами ценообразования в размере не более 550 рублей. Сведения о выпадающих доходах отсутствуют и в решениях по утверждению цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии для соответствующих сетевых организаций.

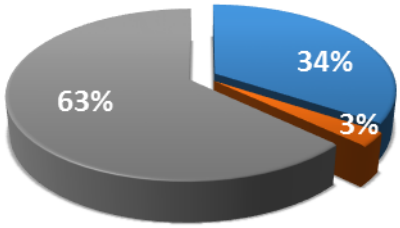
Стандартизированная тарифная ставка на покрытие расходов ГРО, связанных с разработкой проектной документации для случаев, когда протяженность строящейся (реконструируемой) сети газораспределения составляет более 150 метров (С1)
руб. за присоединение
800000,00
700000,00
600000,00
500000,00
400000,00
300000,00
200000,00
100000,00
0,00
367407,25
416851,72
48049,46
277424,56
277424,56
426691,09
209941,03
748790,95
Центральный федеральный округ
Северо-Западный федеральный округ
Северо-Кавказский федеральный округ
Южный федеральный округ
Приволжский федеральный округ
Уральский федеральный округ
Сибирский федеральный округ
Дальневосточный федеральный округ

Ярославская область
Стандартизированная тарифная ставка на покрытие расходов ГРО, связанных со строительством (реконструкцией) стального газопровода (С3 подземная)
23%
4%
73%
труба 159 мм (ГОСТ 10704,91)
укладка в траншею изолированных стальных газопроводов условным диаметром
прочие расходы

Ярославская область
Стандартизированная тарифная ставка на покрытие расходов ГРО, связанных со строительством (реконструкцией) стального газопровода (С3 надземная)

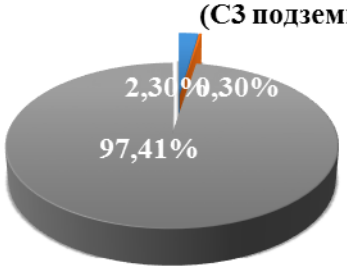


- труба 159 мм (ГОСТ 10704,91)
- прокладка стальных газопроводов на металлических опорах
- прочие расходы



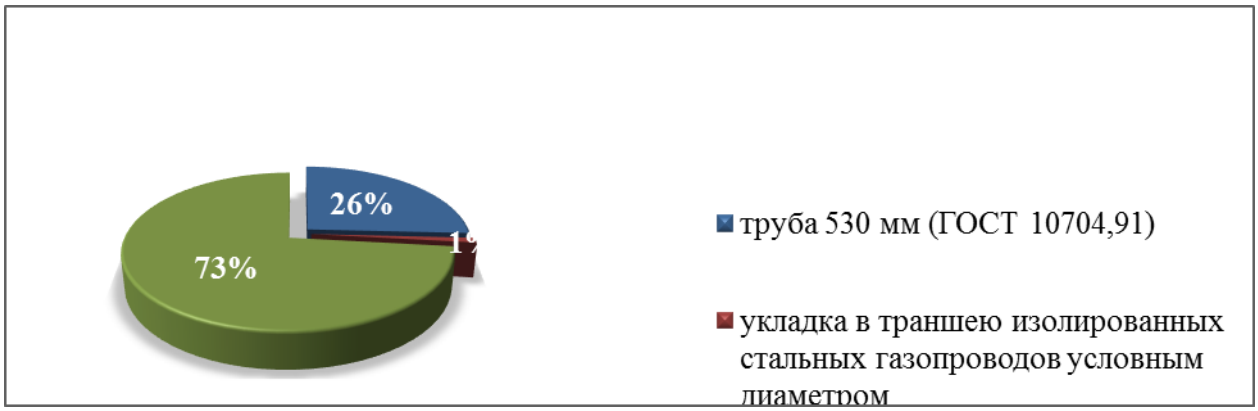
- труба 273 мм (ГОСТ 10704,91)
- укладка в траншею изолированных стальных газопроводов условным диаметром
- прочие расходы

Калининградская область
Стандартизированная тарифная ставка на покрытие расходов ГРО, связанных со строительством (реконструкцией) стального газопровода (С3 подземная)

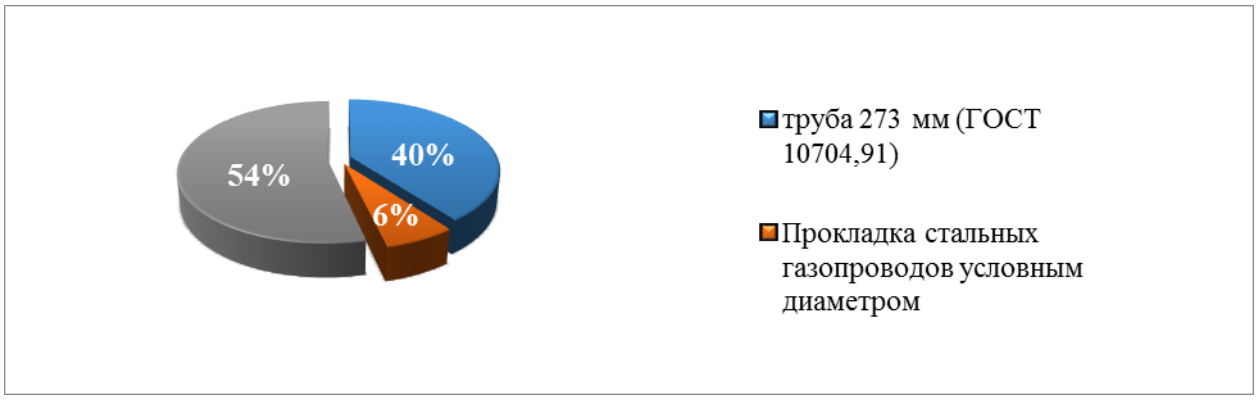


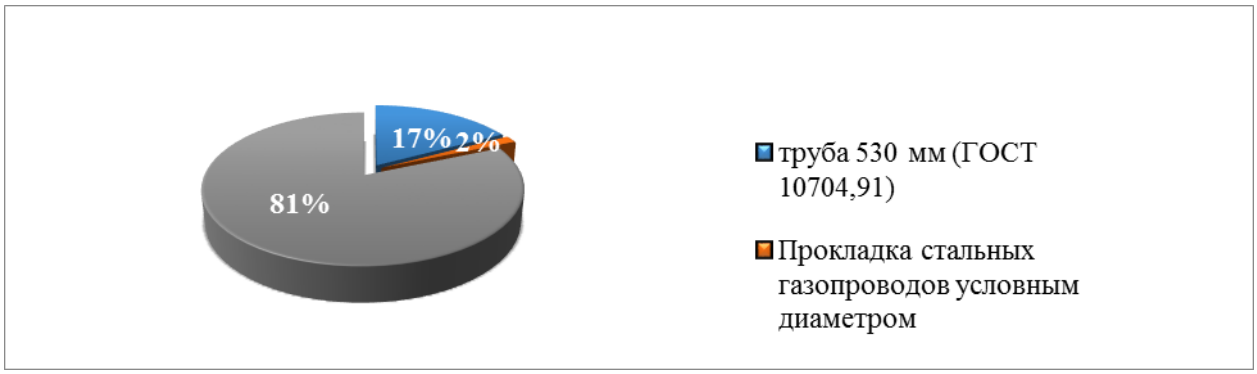
- труба 159 мм (ГОСТ 10704,91)

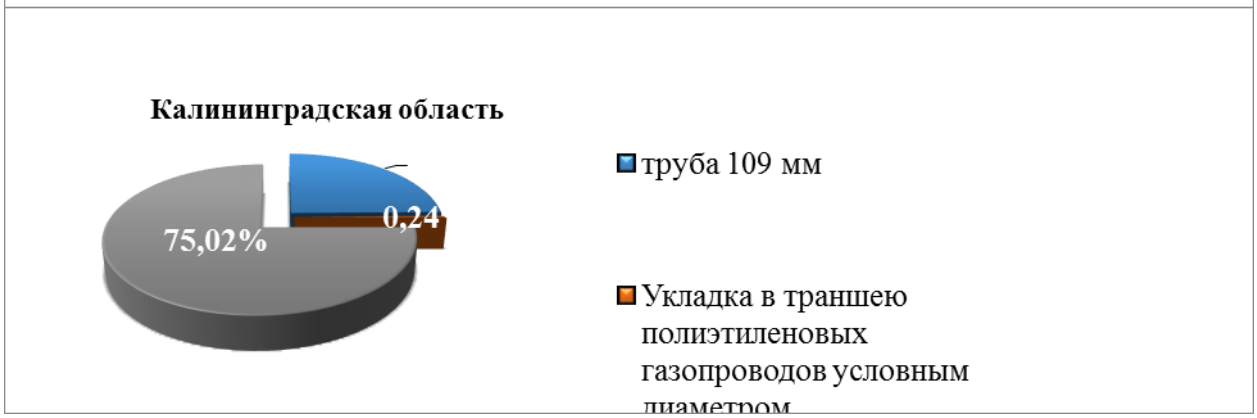
36%
62%
2%
труба 273 мм (ГОСТ 10704,91)
Укладка в траншею изолированных стальных газопроводов условным диаметром


26%
1%
73%
труба 530 мм (ГОСТ 10704,91)
укладка в траншею изолированных стальных газопроводов условным диаметром

Астраханская область
Стандартизированная тарифная ставка на покрытие расходов ГРО, связанных со строительством (реконструкцией) стального газопровода (С3 надземная)
7%
83%
труба 159 мм (ГОСТ 10704,91)
Прокладка стальных газопроводов условным диаметром
прочие расходы


40%
54%
6%
труба 273 мм (ГОСТ 10704,91)
Прокладка стальных газопроводов условным диаметром



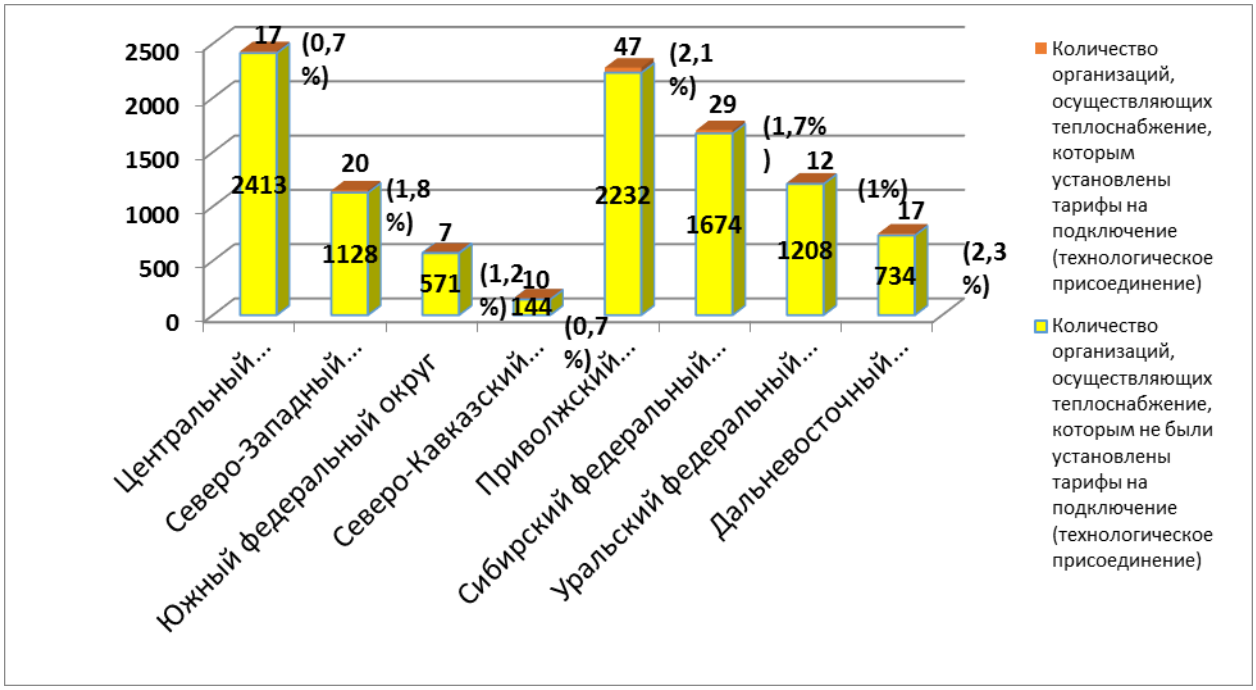


Результаты мониторинга тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) об установлении платы за технологическое присоединение к газораспределительным системам.

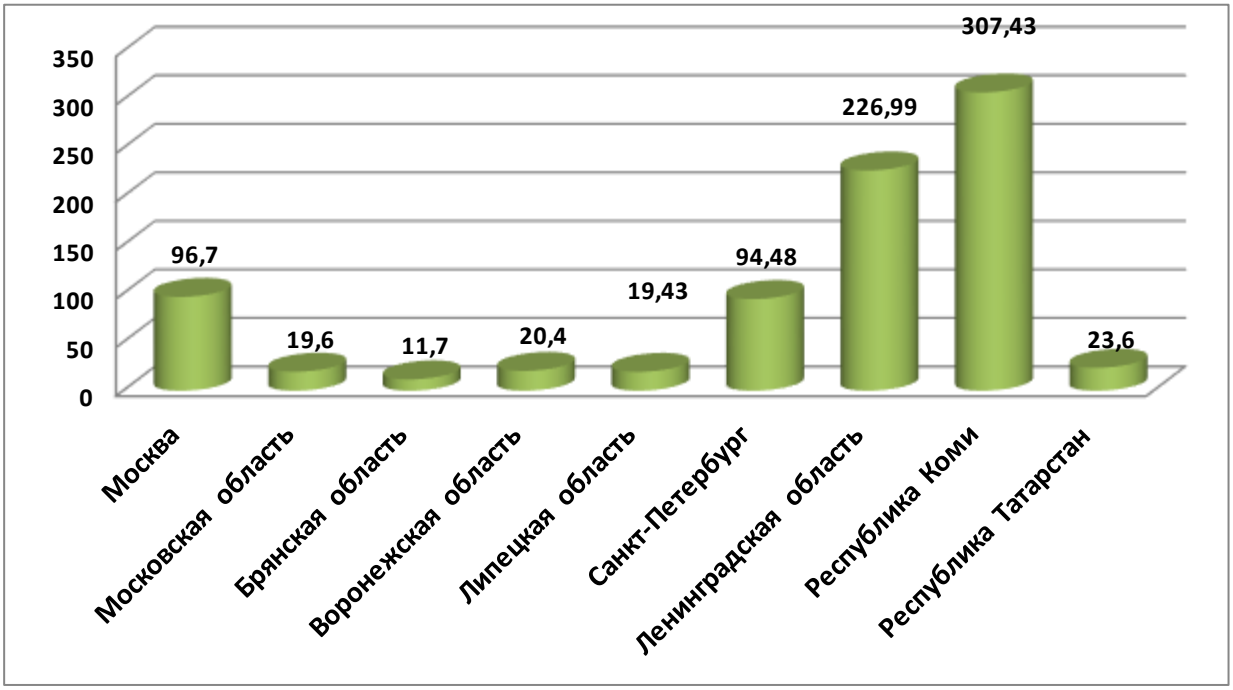
- Существенная дифференциация (различия) стандартизированных тарифных ставок не только по федеральным округам, субъектам Российской Федерации, но и по организациям, осуществляющим деятельность в одном регионе;

- Действующая методология расчета размера платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к сетям газораспределения и стандартизированных тарифных ставок, определяющих ее величину, не позволяет определить в полном объеме экономически обоснованные расходы за технологическое присоединение;
- Стандартизированные тарифные ставки рассчитываются на основании территориальных единичных расценок 2001 г. (ТЕР 2001). Стоимость материалов, учтенных в ТЕР 2001, не актуальна;
- Расчет стоимости проведения газификации на территории земельного участка потребителя законодательно не определен.

Фактическое количество принятых решений органов регулирования об утверждении платы за подключение (технологическое присоединение) к системе теплоснабжения.



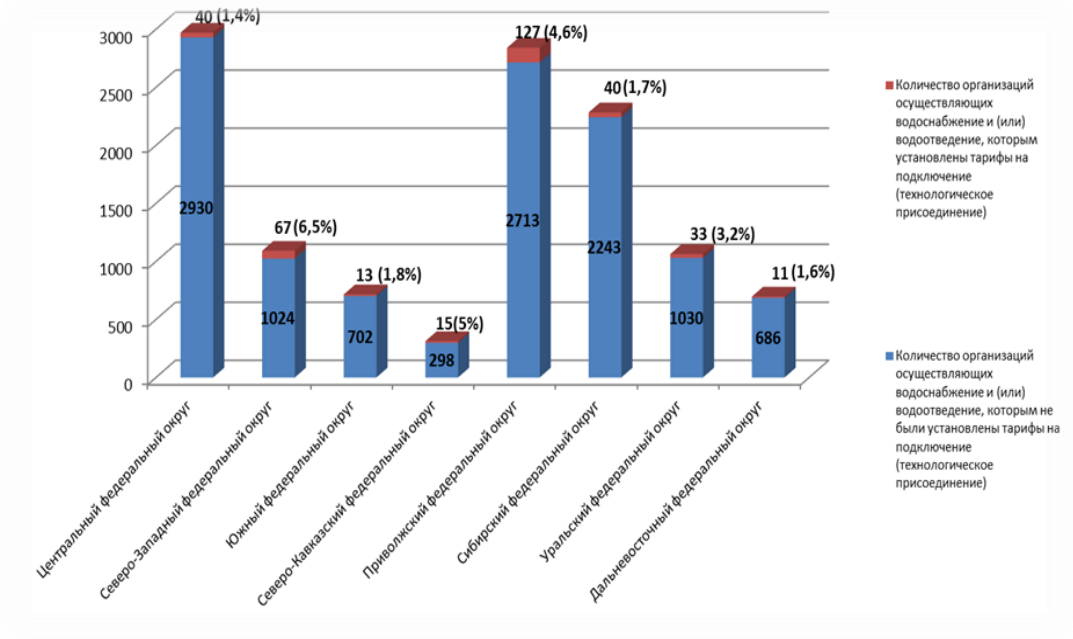
Средний размер ставки платы П1 (расходы на проведение мероприятий по подключению объектов к системе теплоснабжения), тыс.руб.



Результаты тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) об установлении платы за подключение (технологическое присоединение) к системе теплоснабжения.

- Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов значительного количества исследованных регионов Российской Федерации решения об утверждении платы за подключение (технологическое присоединение) не приняты;
- Установлено, что действующая методология формирования платы за технологическое присоединение к системе теплоснабжения не позволяет сформировать экономически обоснованную плату (плата зависит только от подключаемой тепловой нагрузки, а также от типа прокладки тепловых сетей (подземная (канальная и бесканальная) и надземная (наземная)). Целесообразно определить, что плата за подключение к сетям теплоснабжения зависит от длины участка сети, вновь построенного для потребителя;
- Существенная дифференциация (различия) тарифных ставок не только по федеральным округам, субъектам Российской Федерации, но и по организациям, осуществляющим деятельность в одном регионе;
- Затраты на подключение аналогичных объектов в разных частях города существенно различаются.

Фактическое количество принятых решений органов регулирования об утверждении ставок тарифов за подключение (технологическое присоединение) к централизованным системам водоснабжения и (или) водоотведения.



МУП г. Камышина «производственное управление водопроводно-канализационного хозяйства», Волгоградская область

Результаты мониторинга тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) об установлении платы за подключение (технологическое присоединение) к централизованной системе водоснабжения и (или) водоотведения.

- Размеры утвержденных ставок платы за подключение существенно отличаются как по различным субъектам Российской Федерации, так и в рамках отдельно взятых субъектов;
- Наличие противоречий положений Методических указаний и Основ ценообразования в части единиц измерения таких параметров, как подключаемая нагрузка (мощность) объекта абонента и диаметр подключаемой водопроводной или канализационной сети (используются разные единицы измерения);
- Органами регулирования установлены исключительно либо ставки тарифа за подключаемую нагрузку, либо ставки тарифа за протяженность водопроводной или канализационной сети, что делает невозможным расчет платы за подключение (технологическое присоединение) в соответствии с формулой, предусмотренной Методическими указаниями;
- Органами регулирования устанавливаются ставки платы без дифференциации по видам используемых материалов (труб) и оборудования, что может давать возможность регулируемым организациям самостоятельно определять вид используемого оборудования;
- Методические указания не предполагают установления отдельной ставки тарифа, включающей в себя подготовку и выдачу регулируемой организацией технических условий, осмотр присоединяемых объектов заявителя, выдачу акта осмотра (обследования) объектов заявителя;
- Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов значительного количества исследованных регионов Российской Федерации решения об утверждении тарифных ставок платы за подключение (технологическое присоединение) не приняты.

Основные предложения по совершенствованию методологии по установлению платы за технологическое присоединение к газораспределительным сетям.

–Действующая методология расчета размера платы за технологическое присоединение газоиспользующего оборудования к сетям газораспределения и стандартизированных тарифных ставок, определяющих ее величину, не позволяет определить в полном объеме экономически обоснованные расходы за технологическое присоединение и обеспечить прозрачность деятельности регулирующего органа при установлении стандартизированных ставок;

–Стандартизированные тарифные ставки рассчитываются на основании территориальных единичных расценок 2001 г., определяемых органом

исполнительной власти субъекта Российской Федерации в рамках реализации полномочий в области сметного нормирования и ценообразования в сфере градостроительной деятельности (ТЕР-2001). Опубликование данного нормативного документа носит рекомендательный характер и не подлежит обязательному официальному опубликованию, что препятствует доступу к общественно значимой и необходимой информации для оценки обоснованности уровня ставок;

–При установлении стандартизированных тарифных ставок органами регулирования целесообразно использовать в расчётах затрат ГРО прямые расценки на материалы и строительно-монтажные работы, поскольку применение ТЕР-2001 не отражает текущую ценовую конъюнктуру на рынке материалов (оборудования);

–Отсутствует регулирование стоимости проведения газификации на территории земельного участка потребителя;

–Отсутствует раскрытие информации на сайтах органов регулирования в унифицированном и доступном формате.

Предложения по совершенствованию действующих нормативно правовых актов Российской Федерации в сфере теплоснабжения.

- С учетом перехода системы регулирования тарифов в сфере теплоснабжения на долгосрочные принципы необходимо внести изменения в законодательство Российской Федерации, четко определив принципы регулирования тарифов на подключение (технологическое присоединение), которые бы позволили утвердить тарифы вне зависимости от наличия или отсутствия заявок на подключение (технологическое присоединение) на очередной период регулирования, методы расчета тарифов, применяемые при определении тарифных ставок на подключение (технологическое присоединение), порядок регулирования указанных тарифов органами регулирования;
- Исключить коллизию между положениями норм законодательства Российской Федерации в сфере технологического присоединения к системе теплоснабжения в части срока действия технических условий на подключение, а также в части определения субъекта, ответственного за разработку проектной документации, и субъекта, устанавливающего плату за технологическое присоединение;
- Внести изменения в приказ Федеральной службы по тарифам от 13.06.2013 № 760-э, предусмотрев гибкую систему дифференциации тарифных ставок в зависимости от условий осуществления подключений (технологических присоединений), позволяющую обеспечить расчет величины платы за подключение (технологическое присоединение), максимально соответствующий фактическим расходам регулируемых организаций, связанным с осуществлением конкретного типа подключения (технологического присоединения);

- Внести изменения в законодательство Российской Федерации в части стандартов раскрытия информации органами регулирования и регулируемыми организациям в связи с тем, что в настоящее время имеет место непрозрачность формирования платы за технологическое присоединение, которая не позволяет оценить обоснованность принимаемых решений;
- Необходим системный подход при формировании ставок платы за технологическое присоединение во всех сферах экономики, подлежащих государственному регулированию.

Предложения по совершенствованию действующих нормативно правовых актов Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения в части платы за подключение к системе водоснабжения и (или) водоотведения.

- Раздел X Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406, дополнить нормами императивного характера, аналогичными требованиям, установленным пунктом 87 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1178, которые, в свою очередь, регламентируют порядок действий, как регулируемых организаций, так и органов регулирования, направленных на установление платы за технологическое присоединение, а также определяют сроки выполнения таких действий;
- Установить метод регулирования, подлежащий применению при установлении тарифов за подключение (технологическое присоединение);
- Устранить противоречия между Основами ценообразования и Методическими указаниями, касающиеся единиц измерения таких параметров, как «подключаемая нагрузка» и «диаметр сетей»;
- Целесообразно внесение изменений в раздел X Методических указаний, направленных на увеличение количества видов тарифных ставок, посредством которых определяется размер платы за подключение (технологическое присоединение), и которые будут учитывать специфику осуществления подключения (технологического присоединения), а также иные особенности регулируемых организаций;
- В случае расширения перечня видов утверждаемых тарифных ставок необходимо модернизировать формулу расчета платы за подключение (технологическое присоединение).

Также общественная организация Деловая Россия отмечает, что необходимо унифицировать подход при формировании ставок платы за технологическое присоединение во всех регулируемых государством отраслях экономики.

Зарубежный опыт технологического присоединения к электрическим сетям в части инструментов, направленных на повышение качества и

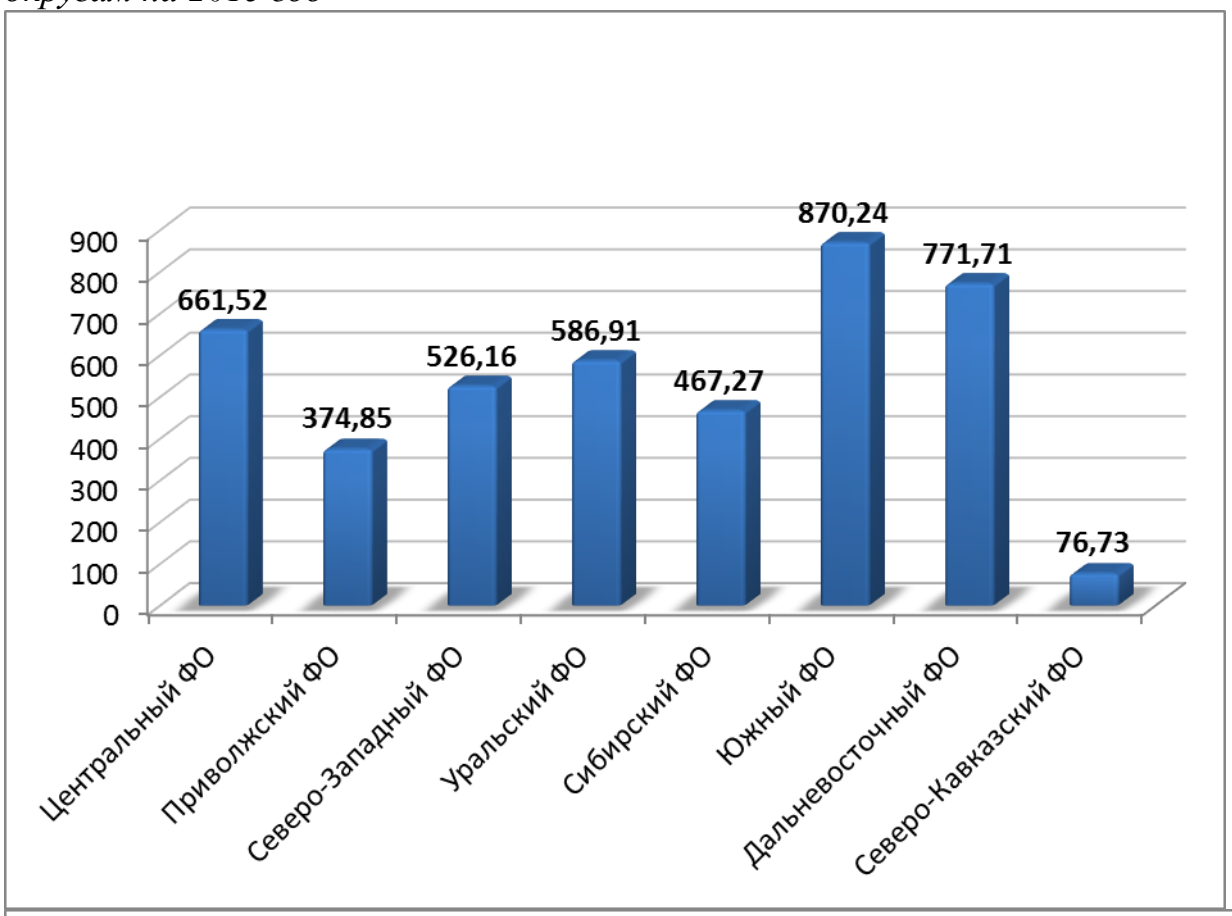
сокращения сроков процедуры технологического присоединения потребителей.

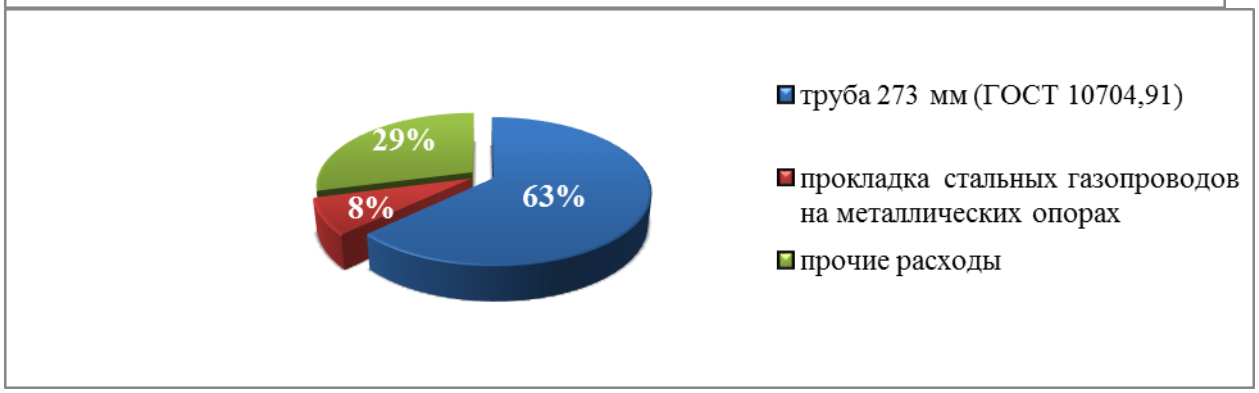
- Возможность для потребителя получить от сетевой компании предварительно (до направления официальной заявки) информацию о вариантах и стоимости технологического присоединения (Бразилия, Великобритания);
- Обязанность сетевой организации разрабатывать несколько альтернативных вариантов технических условий и технического проекта присоединения. Выбор лучшего варианта осуществляется на основе принципа наименьших затрат (Бразилия);
- Внедрение элементов конкуренции на рынке услуг по технологическому присоединению в виде предоставления потребителю возможности выбора подрядчика для выполнения отдельных видов работ, необходимых для осуществления технологического присоединения, в качестве которого могут выступать как электросетевая организация, обслуживающая данную территорию, так и независимые сторонние электромонтажные организации. При этом электросетевой компанией осуществляется согласование и надзор за реализацией проекта (Бразилия, Великобритания, Германия, Швеция);
- Осуществление электросетевой организацией приемки и контроля качества работ по подключению потребителя к сети, выполненных сторонней электромонтажной организацией, без обязательного участия потребителя в данной процедуре (Германия);
- Взимание с сетевой организации существенных штрафов в пользу потребителя (единовременно или за каждый день просрочки) в случае несоблюдения нормативных сроков выполнения технологического присоединения на каждом из этапов (Великобритания).

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственные функции в сфере регулируемого ценообразования, допустившие нарушения при формировании платы за технологическое присоединение.

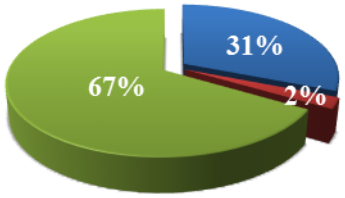
Электроэнергетика	Теплоснабжение	Водоснабжение и водоотведение	Газоснабжение
1. Республика Дагестан 2. Республика Ингушетия 3. Кабардино-Балкарская Республика 4. Карачаево-Черкесская Республика 5. РСО – Алания 6. Курганская область 7. Хабаровский край 8. Сахалинская область 9. Еврейская АО 10. Ленинградская область 11. Волгоградская область 12. Ростовская область	1. Республика Коми; 2. Ленинградская область; 3. Ивановская область; 4. Калужская область; 5. Брянская область; 6. Республика Бурятия	1. Архангельская область; 2. Липецкая область; 3. Псковская область; 4. Калининградская область; 5. Волгоградская область; 6. Воронежская область	1. Алтайский край; 2. Ямало-Ненецкий АО; 3. Самарская область; 4. Республика Адыгея; 5. Краснодарский край; 6. Республика Мордовия; 7. Курская область

Средний уровень стандартизированной ставки С1 (руб./кВт) за технологическое присоединение к электрическим сетям по федеральным округам на 2015 год

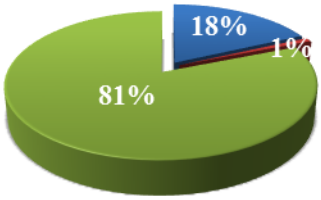




Астраханская область
Стандартизированная тарифная ставка на покрытие расходов ГРО, связанных со строительством (реконструкцией) стального газопровода (С3 подземная)



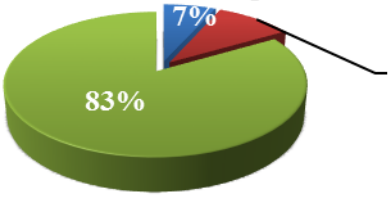
труба 273 мм (ГОСТ 10704,91)



труба 530 мм (ГОСТ 10704,91)

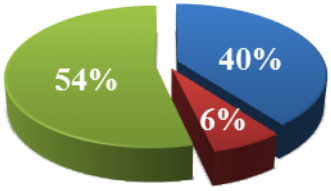
укладка в траншею изолированных стальных газопроводов условным диаметром

Астраханская область
Стандартизированная тарифная ставка на покрытие расходов ГРО, связанных со строительством (реконструкцией) стального газопровода (С3 надземна)



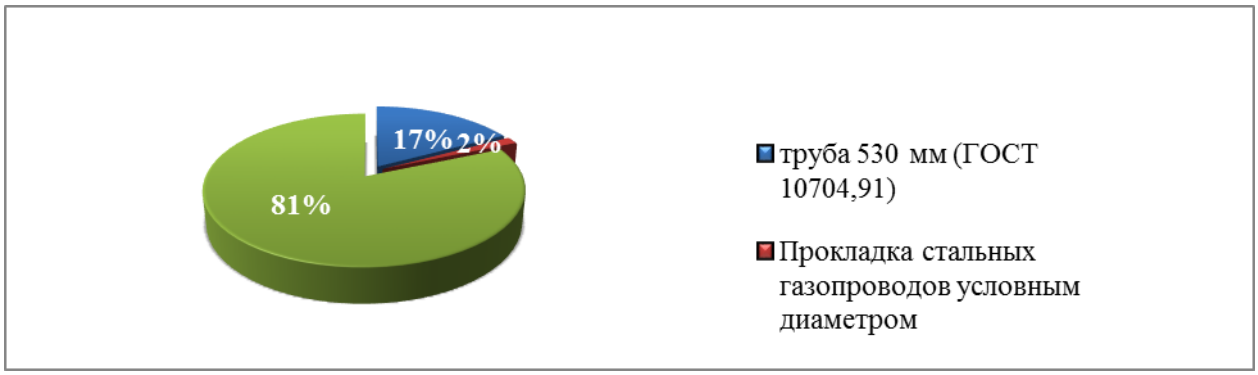
труба 159 мм (ГОСТ 10704,91)

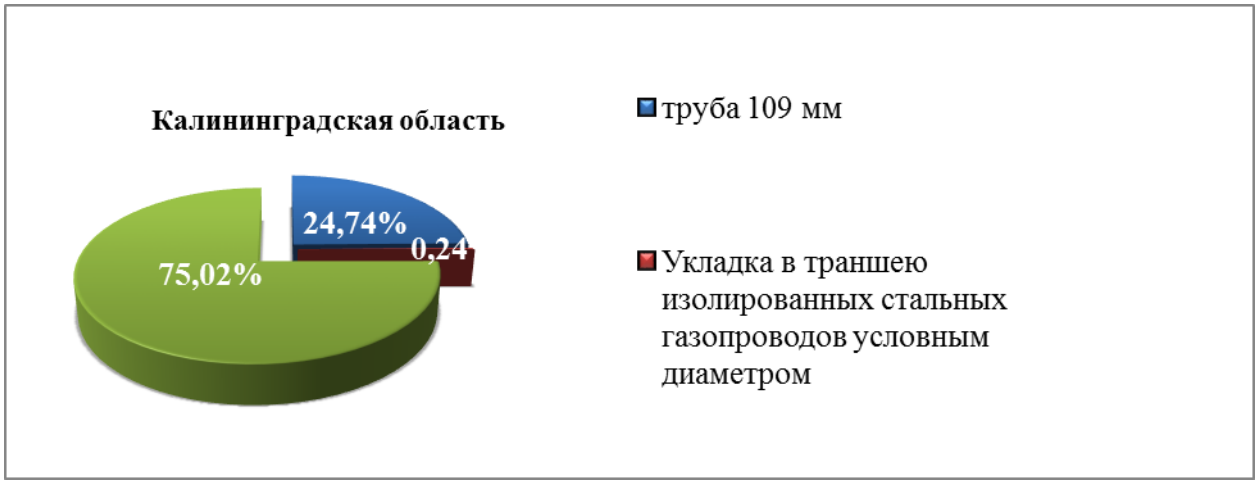
Прокладка стальных газопроводов условным диаметром



труба 273 мм (ГОСТ 10704,91)

Прокладка стальных газопроводов условным диаметром





Результаты мониторинга тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) об установлении платы за подключение (технологическое присоединение) к системе теплоснабжения.

- Установлено, что действующая методология формирования платы за технологическое присоединение к системе теплоснабжения не позволяет сформировать экономически обоснованную плату (плата зависит только от

подключаемой тепловой нагрузки, а также от типа прокладки тепловых сетей (подземная (канальная и бесканальная) и надземная (наземная)). При этом целесообразно определить, что плата за подключение к сетям теплоснабжения зависит от длины участка сети, вновь построенного для потребителя;

- затраты на подключение аналогичных объектов в разных частях города существенно различаются;

- существенная дифференциация (различия) тарифных ставок не только по федеральным округам, субъектам Российской Федерации, но и по организациям, осуществляющим деятельность в одном регионе.

Результаты мониторинга тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) об установлении платы за подключение (технологическое присоединение) к централизованной системе водоснабжения и (или) водоотведения.

- Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) не приняты решения об утверждении тарифных ставок платы за подключение (технологическое присоединение);

- размеры утвержденных ставок платы за подключение существенно отличаются как по различным субъектам Российской Федерации, так и в рамках отдельно взятых субъектов;

- наличие противоречий положений Методических указаний и Основ ценообразования в части единиц измерения таких параметров, как подключаемая нагрузка (мощность) объекта абонента и диаметр подключаемой водопроводной или канализационной сети (используются разные единицы измерения);

- органами регулирования установлены исключительно либо ставки тарифа за подключаемую нагрузку, либо ставки тарифа за протяженность водопроводной или канализационной сети, что делает невозможным расчет платы за подключение (технологическое присоединение) в соответствии с формулой, предусмотренной Методическими указаниями;

- органами регулирования устанавливаются ставки платы без дифференциации по видам используемых материалов (труб) и оборудования, что может давать возможность регулируемым организациям самостоятельно определять вид используемого оборудования;

- методические указания не предполагают установления отдельной ставки тарифа, включающей в себя подготовку и выдачу регулируемой организацией технических условий, осмотр присоединяемых объектов заявителя, выдачу акта осмотра (обследования) объектов заявителя.

Основные нарушения, выявленные по результатам мониторинга тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере электроэнергетики.

- Перераспределение балансовых показателей по смежным уровням напряжения, разнонаправленная динамика изменения балансовых показателей от года к году;

- принятие тарифных решений на основании балансовых показателей, не соответствующих фактическим физическим балансам;

- несоответствие тарифного решения структуре (форме), утвержденной законодательством РФ;

- несоблюдение предельных уровней тарифов на услуги по передаче электрической энергии, не обусловленное инвестиционной составляющей;

- существенное перераспределение необходимой валовой выручки между сетевыми организациями при несущественном изменении «котловой» необходимой валовой выручки от года к году;

- недостаточная экономическая обоснованность планируемых расходов, принятых региональными органами регулирования при установлении тарифов;

- отсутствие системного подхода при анализе плановых и фактических расходов регулируемых организаций;

- размещение на сайтах органов регулирования информации о принятых решениях (протоколах) не в полном объеме;

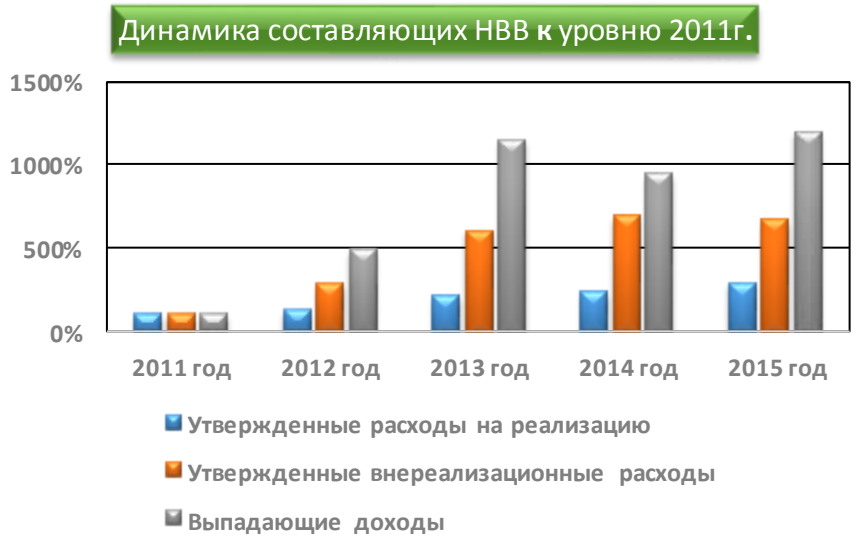
- учет величины перекрёстного субсидирования, значительно превышающей предельные уровни, установленные законодательством.

Протоколы о принятых тарифных решениях не отражают реальную ситуацию в части экономической обоснованности учтенных расходов, так как не содержат в полном объеме перечень расходных статей затрат, совокупность которых формирует необходимую валовую выручку ТСО.

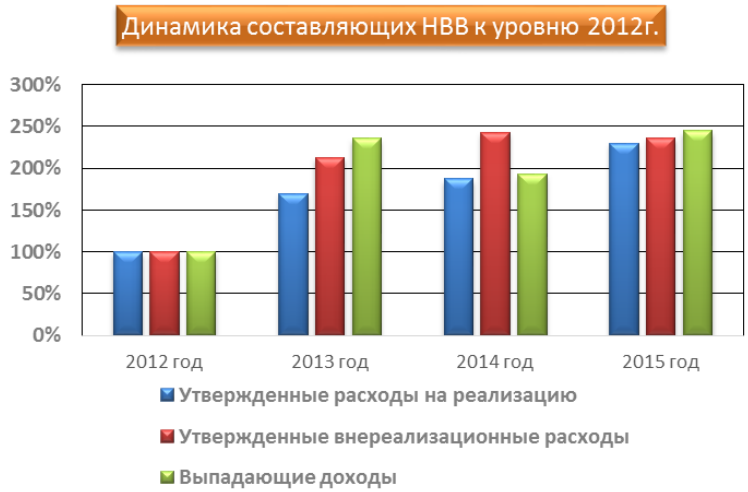
В большинстве регионов наблюдается существенный рост ставки перекрёстного субсидирования.

Темпы роста тарифов на услуги по передаче электрической энергии за счет включения инвестиций составляют до 234%.

Предельные уровни тарифов установлены без учета инвестиционной составляющей.



Максимальный рост отмечается в основном для внереализационных расходов.

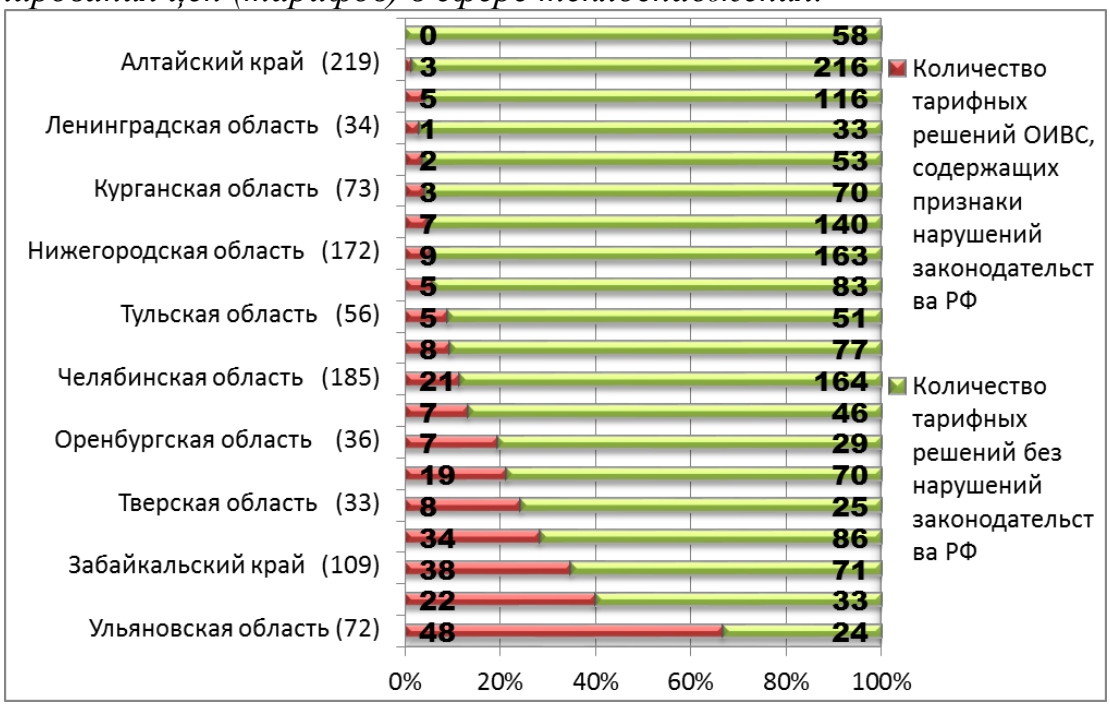


Относительный размер внереализационных расходов составляет более 40% в сбытовой надбавке.

Основные нарушения, выявленные по результатам мониторинга тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения.

- Несоблюдение установленных требований законодательства Российской Федерации относительно периода действия тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов;
- установление льготного тарифа без указания в решении реквизитов закона субъекта РФ;
- несоответствие тарифного решения структуре (форме), утвержденной законодательством РФ;
- выделение групп потребителей, не предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- установление одинаковых ставок тарифов по видам теплоносителей;
- несоблюдение требований налогового законодательства Российской Федерации при установлении тарифов для группы потребителей «население»;
- нарушения порядка введения в действие тарифных решений органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов (тарифным решениям придается обратная сила).

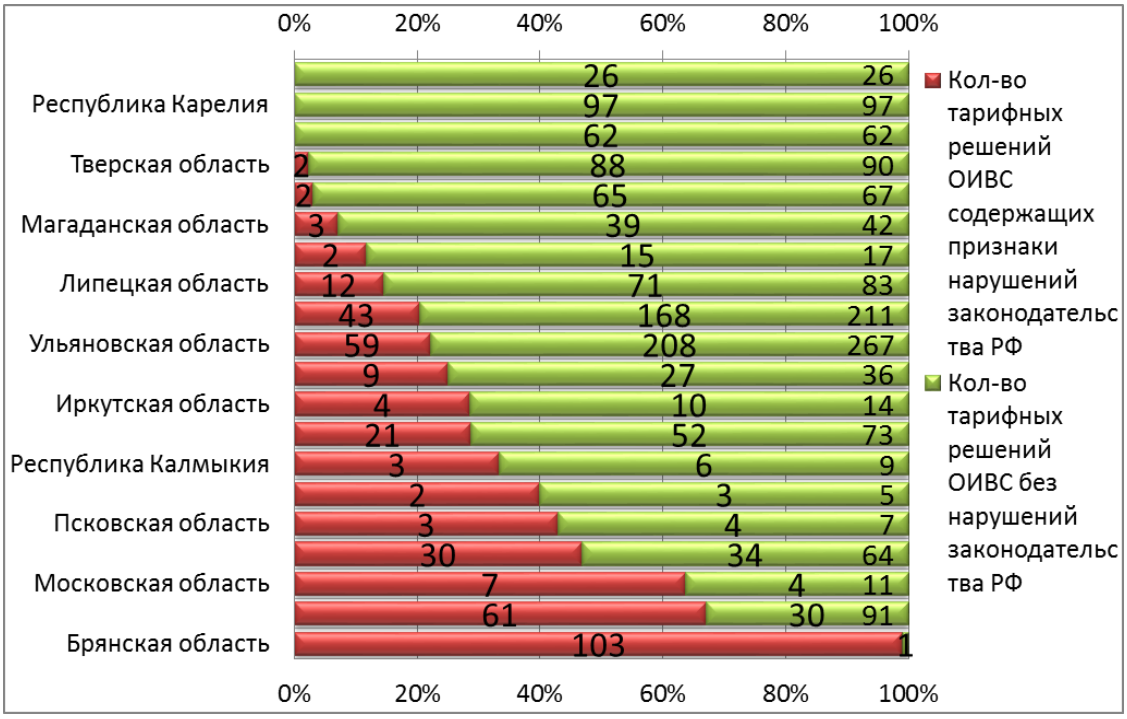
Результаты мониторинга тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения.



Основные нарушения, выявленные по результатам мониторинга тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере водоснабжения и водоотведения.

- Нарушения установленного порядка опубликования тарифных решений органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов);
- Нарушения порядка введения в действие тарифных решений органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов);
- Несоблюдение установленных требований законодательства Российской Федерации относительно периода действия тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов);
- Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации в отношении видов тарифов, подлежащих государственному регулированию;
- Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации в части применения соответствующих методов регулирования тарифов;
- Несоблюдение требований налогового законодательства Российской Федерации при установлении тарифов для населения;
- Признаки установления тарифов с перекрестным субсидированием между группами потребителей.

Результаты мониторинга тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере водоснабжения и водоотведения.



Мониторинг информации, размещенной на официальных сайтах в сети «Интернет» органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с установленными стандартами раскрытия информации, а также требованиями, установленными отраслевыми федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

В первую очередь, результаты мониторинга показали отличия в требованиях к раскрытию информации, установленных законодательством Российской Федерации в отношении разных регулируемых отраслей, имеющих в целом единые подходы с точки зрения порядка регулирования цен (тарифов). Отличия в требованиях наблюдаются как в отношении сроков раскрытия, так и в отношении источников и порядка раскрытия информации. При этом стандарты раскрытия информации органами тарифного регулирования в сферах электроэнергетики и обращения с твердыми коммунальными отходами вообще не предусмотрены.

Зафиксированы систематические нарушения со стороны органов тарифного регулирования установленных требований к раскрытию информации. Раскрытие информации осуществляется с нарушением сроков раскрытия, во многих случаях не раскрывается весь перечень информации, подлежащей раскрытию. При этом в большинстве случаев отсутствует информация, которая позволяет оценить обоснованность решений об установлении тарифов органами тарифного регулирования.

Предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области регулируемого ценообразования.

Предложения по совершенствованию законодательства о стандартах раскрытия информации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов.

Законодательством Российской Федерации в сфере регулируемого ценообразования в теплоснабжении, водоснабжении и водоотведении установлены требования к обязательному раскрытию информации регулируемыми организациями на официальных Интернет-сайтах органов тарифного регулирования.

Отсутствуют требования к органам тарифного регулирования в отношении правил организации раскрытия, информация в отдельных случаях размещается в хаотичном порядке, что значительно усложняет процедуры контроля за принимаемыми решениями.

Наличие большого количества нарушений в части соблюдения порядка и полноты размещения информации на официальных Интернет-сайтах органов тарифного регулирования может говорить либо о недостаточной работе со стороны органов тарифного регулирования по организации размещения соответствующей информации, либо об отсутствии должного контроля со стороны соответствующих контролирующих органов, а также о

недостаточности мер ответственности, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации в отношении органов тарифного регулирования, допускающих нарушения.

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о неэффективности осуществления контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации регулируемыми организациями со стороны органов тарифного регулирования.

Полученные результаты также свидетельствуют о необходимости модернизации действующего законодательства Российской Федерации, устанавливающего требования к раскрытию информации.

Предложения по совершенствованию действующих нормативно-правовых актов Российской Федерации в сфере теплоснабжения.

- целесообразно ввести зависимость платы за подключение к сетям теплоснабжения от длины участка сети, вновь построенного для потребителя (в данный момент плата зависит только от подключаемой тепловой нагрузки, а также от типа прокладки тепловых сетей (подземная (канальная и бесканальная) и надземная (наземная));

- исключить коллизию между положениями норм законодательства Российской Федерации в сфере технологического присоединения к системе теплоснабжения в части срока действия технических условий на подключение, и в части определения субъекта, ответственного за разработку проектной документации;

- необходим системный подход при формировании ставок платы за технологическое присоединение во всех сферах экономики, подлежащих государственному регулированию.

Предложения по совершенствованию действующих нормативно-правовых актов Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения.

- Устранение различий в части действий органов регулирования, направленных на соблюдение требований Правил регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2008 № 520, и Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406 (далее – Правила), касающихся опубликования тарифных решений;

- устранение несоответствий положений Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения в части установления тарифов на горячую воду в закрытой системе горячего водоснабжения положениям Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»;

- утверждение предусмотренных пунктом 28 Правил унифицированных форм тарифных решений;

- устранение противоречий между положениями Методических указаний по расчету регулируемых тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных приказом ФСТ России от 27.12.2013 № 1746-э, и Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения в части методов, применяемых при регулировании тарифов на подвоз воды.

Предложения по совершенствованию действующих нормативно-правовых актов Российской Федерации в области электроэнергетики.

- Требуется произвести точечную модернизацию долгосрочных методов регулирования, учитывая итоги двух долгосрочных периодов регулирования;

- закрепить приоритет положений концессионных и лизинговых договоров над Основами ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства от 29.12.2011 № 1178, при определении планируемых расходов, учитываемых при установлении тарифов, что позволит повысить инвестиционную привлекательность электросетевой отрасли и будет способствовать обновлению оборудования и новому строительству;

- разработать механизм передачи активов территориальных сетевых организаций, не отвечающих действующим критериям отнесения владельцев объектов электросетевого хозяйства к территориальным сетевым организациям, а также ставших убыточными вследствие отказа в компенсации неэффективных затрат при тарифном регулировании, в управление «квалифицированным» сетевым организациям;

- учитывая, что тарифы на передачу электроэнергии установлены на долгосрочный период, не принимать изменений к критериям отнесения владельцев объектов электросетевого хозяйства к территориальным сетевым организациям до конца долгосрочного периода регулирования, поскольку уже первоначальная редакция критериев привела к сокращению числа территориальных организаций от 15% до 60% по субъектам Российской Федерации, что превышает показатели, обозначенные в Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации;

- требуется модернизация методологии формирования платы за технологическое присоединение в условиях изменений законодательства, определяющих порядок утверждения стандартизированных тарифных ставок за технологическое присоединение.

2. Предложения по совершенствованию антимонопольного регулирования и защиты конкуренции

I. Продолжить курс на смягчение требований антимонопольного законодательства в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства («иммунитеты» для субъектов МСП)/

Благодаря принятому в июле 2016 г. Федеральному закону «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03.07.2016 № 264-ФЗ, установившему «иммунитеты» для малого бизнеса от антимонопольного контроля, наблюдается положительная тенденция по сокращению количества дел в отношении субъектов малого бизнеса за совершение ими действий, квалифицируемых как злоупотребление доминирующим положением.

По предварительным оценкам, по составу «злоупотребление доминирующим положением» доля дел ФАС России в отношении МСП в 2016 г. составила 15,5% (150 из 967 дел, рассмотренных арбитражными судами в 2016 г. по злоупотреблению доминирующим положением). Отметим, что в 2013-2014 гг. эта доля была значительно выше, порядка 36-40%[37]. При расчете доли дел в отношении МСП учтены дела в отношении ТСЖ, дачных и садоводческих некоммерческих товариществ (ДНТ, СНТ), а также гаражных кооперативов.

Одновременно со снижением доли дел по злоупотреблению доминирующим положением в отношении субъектов МСП наблюдается рост количества дел по картелям в отношении субъектов МСП. Всего в апелляционной, кассационной и высшей судебных инстанциях в 2016 г. было рассмотрено 180 решений ФАС России по ч.1 ст.11 Закона о защите конкуренции. Из них 141 решение – это сговоры на торгах (п.2 ч.1 ст.11 135-ФЗ), и 39 – остальные виды картелей (пп.1 и 3-5 ч.1 ст.11 135-ФЗ). При этом 77% картельных дел было возбуждено против малого и среднего предпринимательства. Учитывая, что в 2013-2014 гг. доля дел против МСП в картельных делах ФАС России составляла чуть менее 2/3, можно сделать вывод о заметном росте данного показателя. Причем в делах по сговору на торгах доля дел против МСП поднялась до 95%.

С учетом имеющейся правоприменительной практики, в целях устранения избыточных административных барьеров в отношении субъектов малого и предпринимательства «Деловая Россия» предлагает:

1.Увеличить порог выручки до 800 млн. руб. в год, не позволяющий признавать доминирующим положение субъектов МСП, учрежденных не только физическими, но и юридическими лицами (за исключением случаев естественной монополии и компаний с государственным участием).

2. Установить допустимость всех видов соглашений (кроме сговора на торгах), а также координации экономической деятельности и согласованных действий хозяйствующих субъектов, относящихся к МСП, если совокупная выручка от реализации товаров таких хозяйствующих субъектов за последний календарный год не превышает 800 млн. рублей.

---

[37] Расчет доли проведен по делам, рассмотренным в арбитражных судах в 2016 г. (база решений http://kad.arbitr.ru/). Принадлежность к субъектам МСП проверена по базе СПАРК-Интерфакс (http://www.spark-interfax.ru/) и реестру субъектов МСП https://ofd.nalog.ru/

II. Проверки ФАС России

В части повышения уровня защиты прав предпринимателей при проведении проверок и запросов ФАС России «Деловая Россия» предлагает:

1. В целях исключения анонимных или недостоверных заявлений установить необходимость проверки достоверности данных о физическом и юридическом лице, подавшем заявление о признаках нарушения антимонопольного законодательства.

2. Перейти к запросам информации в электронном виде (в рамках, установленных соответствующими регламентами).

3. Пересмотреть и установить пределы полномочий при проведении проверочных мероприятий, процессуально ограничив:

действия по порядку изъятия документов, предметов, снятию информации с электронных носителей;

действия, связанные с ограничением охраняемых Конституцией Российской Федерации и федеральными законами прав граждан и организаций (право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений);

проведение осмотра помещения организации в присутствии представителя соответствующей организации;

действия по порядку использования и возврата полученных при проведении проверочных мероприятий предметов и документов;

действия по осмотру полученных при проведении проверочных мероприятий предметов и документов.

4. Закрепить стандарты раскрытия картельных дел на основе правоприменительной практики.

5. Разработать совместно с Генпрокуратурой РФ порядок проведения антикартельных проверок.

III. Анализ конкурентной среды

В части повышения качества анализа конкурентной среды «Деловая Россия» предлагает:

1. Законодательно предусмотреть обязательность приобщения к материалам дела об антимонопольном нарушении альтернативного экономического анализа товарного рынка, проведенного участниками дела.

2. Установить статус Аналитического отчета, составляемого по результатам анализа товарного рынка, как самостоятельного, юридически значимого документа органа власти. Установить уровень акта, которым утверждается Аналитический отчет, определить круг лиц, которые подписывают Аналитический отчет, указав, что Аналитический отчет является неотъемлемой частью решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства. Установить требование, что при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства Аналитический отчет направляется участникам дела до вынесения решения по делу в срок, позволяющий участникам дела сформировать и представить

обоснованную позицию по делу, с учетом выводов, изложенных в Аналитическом отчете. Установить, что Аналитический отчет является неотъемлемой частью решения по сделке экономической концентрации в случае принятия антимонопольным органом решения об отказе в удовлетворении ходатайства о совершении сделки (если сделка приводит к ограничению конкуренции на рынке), а также в случае выдачи антимонопольным органом предписания с условиями совершения сделки.

3. Внести в Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденный приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 (далее – Приказ № 220) следующие изменения:

в целях исключения неоднозначного толкования последнего абзаца пункта 1.5 скорректировать данный пункт, установив требование к антимонопольному органу обосновывать отказ в использовании данных, представленных к рассмотрению хозяйствующим субъектом;

4. Установить срок, в течение которого антимонопольные органы могут проводить анализ конкуренции на товарных рынках вне рамок дел о нарушении антимонопольного законодательства.

5. Закрепить в Законе о защите конкуренции обязанность антимонопольного органа «раскрыть» проект Аналитического отчета и предоставить срок (не менее двух месяцев) заинтересованным лицам (лицам, чье положение планируется обозначить как доминирующее, в т.ч. как коллективно доминирующее) для представления материалов, доводов и исследований, которые могли бы повлиять на результаты исследования, проведенного антимонопольным органом.

6. Закрепить в Законе о защите конкуренции право на обжалование результатов анализа конкуренции на товарных рынках (Аналитического отчета) в административном и в судебном порядке.

7. Закрепить в Законе о защите конкуренции (либо в иных нормативных документах) недопустимость использования при рассмотрении дела об антимонопольном нарушении аналитических отчетов, составленных по результатам анализа конкуренции на товарных рынках, проведенных вне рамок дел о нарушении антимонопольного законодательства.

IV. Новые законодательные инициативы в сфере антимонопольного регулирования

«Деловая Россия» предлагает не вводить новые виды регулирования и отказаться от спорных законодательных инициатив, негативно влияющих на предпринимательский и инвестиционный климат, а именно:

1. Отказаться от инициативы отменить «иммунитеты» от антимонопольного преследования для правообладателей на результаты интеллектуальной деятельности. Эта новация была отклонена во время дискуссий вокруг «четвертого антимонопольного пакета».

2. Не вводить обязательную квоту закупок у малого бизнеса для частных нерегулируемых компаний, а также штрафы за несоблюдение этой

нормы. Для частных компаний предусмотреть исключительно стимулирующие (добровольные) меры закупать у малого бизнеса. Считаем, что активно стимулировать закупки у малого бизнеса необходимо в рамках госзаказа (44-ФЗ) и закупок госкомпаний (223-ФЗ) по товарным группам и услугам не относящимся к высокотехнологичной продукции (утвердить соответствующий перечень).

3. Развивать антимонопольный комплайенс как стимулирующую (к соблюдению компанией антимонопольного законодательства) меру и исключительно на добровольных началах. Не вводить «обязательный антимонопольный комплайенс», который де-факто станет дополнительным «налогом» на реальный сектор в пользу юридических фирм.

V. Общие вопросы антимонопольной политики

«Деловая Россия» предлагает внести изменения в антимонопольное законодательство, направленные на приведение его в соответствие с международным опытом, а также на перезагрузку антимонопольной политики в интересах экономического роста страны:

1. Уменьшить размер штрафов за антиконкурентные не картельные соглашения, сохранив неизменными штрафы за картели. Заменить по отдельным видам неопасных для конкуренции соглашений оборотные штрафы на фиксированные.

«Деловая Россия» ожидает и поддерживает принятие законопроекта № 52643-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных нарушениях» об установлении дифференцированной административной ответственности за антиконкурентные соглашения в зависимости от степени их общественной опасности. Законопроект поддерживается в части снижения административной ответственности и ее дифференциации в зависимости от степени общественной опасности совершенных правонарушений. Однако «Деловая Россия» не поддерживает увеличение административной ответственности в виде оборотных штрафов за заключение картельных соглашений по ч.1 ст.14.32 (в редакции законопроекта).

2. Повысить эффективность борьбы с картелями, организовав ее на более высоком качественном уровне, подняв стандарты доказывания, в том числе:

дать определения понятиям «картель» и «горизонтальное соглашение» как норм-дефиниции (в ст.4 Закона о защите конкуренции), четко разграничив данные понятия. В действующей редакции картель определяется только по признакам (ст.11 Закона о защите конкуренции) и не имеет четких критериев разграничения с иными горизонтальными соглашениями. В настоящее время понятие «горизонтальные соглашения» отсутствует в действующем российском законодательстве. Неопределенность понятия «картель» на практике может привести к тому, что обычная договорная

практика предпринимателей рискует подвергнуться санкциям, вплоть до уголовных.

сместить приоритеты с пресечения классических картелей на антиконкурентные соглашения госслужащих с хозяйствующими субъектами (ст.16 135-ФЗ), ужесточить ответственность госслужащих за участие в подобных соглашениях, шире применять дисквалификацию.

разработать четкие стандарты правоприменения (разъяснения, guidelines) ФАС по борьбе с картелями, использовать в качестве приоритетного такой способ выявления картелей, как программа освобождения от ответственности участнику, первому сообщившему о картеле. Использовать только прямые доказательства участия в картеле.

повысить эффективность антидемпинговых мер в госзакупках в целях снижения сговоров на торгах со стратегией «таран», в том числе:

установить дополнительные требования к обоснованию цены;

требовать подтверждение наличия возможности исполнить контракт, при этом наличие персонала, оборудования, размер уставного капитала должны соотноситься с начальной (максимальной) ценой контракта.

3. Продолжить либерализацию контроля экономической концентрации путём:

повышения, с учетом инфляции, размера порогов по активам и обороту приобретаемой компании, а также суммарно всех участников слияния;

отказаться от последующего контроля всех без исключений сделок внутри группы лиц.

4. Ограничить сферу применения нормы о коллективном доминировании только в рамках контроля экономической концентрации. Следует отметить, что в практике антимонопольного регулирования ЕС, откуда была заимствована доктрина коллективного доминирования, она применяется не для «пресечения злоупотребления коллективным доминированием», а в рамках предварительного анализа сделок экономической концентрации.

5. В целях повышения инвестиций в производство внести изменение в п.1 ст.13 Закона о защите конкуренции, обеспечивающее допустимость указанных в данном пункте действий, бездействий, соглашений и согласованных действий, соглашений о совместной деятельности при соблюдении только одного из условий – либо совершенствование производства, либо получение покупателями соразмерных выгод. В действующей редакции необходимо соблюдение обоих условий одновременно, что снижает объем инвестиций и создание новых производств в России.

6. Закрепить в Законе о защите конкуренции отсутствующие в действующей редакции принципы антимонопольного регулирования. Например, принцип соразмерности наказаний тяжести нарушений и принцип правовой стабильности при назначении наказаний. Принцип правовой стабильности антимонопольного контроля означает установление в

нормативных правилах обязанность антимонопольных органов придерживаться стабильной административной практики, не допуская использования различных подходов к одинаковым, типовым случаям. Это касается практики назначения наказаний, отказов в согласовании сделок, практики возбуждения дел и отказов в возбуждении, обязательности выдачи предписаний, прекращения производства по делам о нарушениях, квалификации дел по определенным статьям, частям и пунктам законодательства и т.п.

7. Уравнять стороны по делу и потребителей в возможности трактовки норм антимонопольного законодательства – например, в проведении анализа рынка, установлении доминирующего положения, расчета убытков. Это соответствует международному опыту и будет способствовать повышению стандартов доказывания. В настоящее время в судебном процессе могут отказать в обсуждении альтернативного анализа рынка, поскольку соответствующие полномочия закреплены за ФАС России.

VI. Повышение качества контроля за рекламой

«Деловая Россия» предлагает:

1. Разрешить де факто запрещенную «конкуренцию брендов» путем отмены пункта 1 части 2 статьи 5 Федерального закона «О рекламе» (далее 38-ФЗ).

2. Уменьшить свободу действий должностных лиц в части признания рекламы недобросовестной, четко определив понятия непристойных и оскорбительных образов, сравнений и выражений в рекламе путем разработки специального разъяснения ФАС России.

3. Исключить часть 7 статьи 5 38-ФЗ либо переформулировать её таким образом, чтобы отсутствие либо ошибки в номере телефона, адресе, наименовании и т.д. рекламодателя не служило поводом для признания рекламы ненадлежащей и последующего наложении штрафа.

4. Законодательно закрепить обязанность проведения органами исполнительной власти субъектов РФ (органами местного самоуправления) торгов в электронной форме на право размещения на долгосрочной основе (3-5 лет) наружной рекламы при наличии утвержденной в соответствии с законодательством схемы размещения объектов наружной рекламы.

VII. Повышение качества контроля за государственными закупками

«Деловая Россия» предлагает:

1. Облегчить доступ субъектов МСП к госзакупкам путем:

смягчения требований по обеспечению и банковской гарантии для субъектов МСП, имеющих положительный опыт участия в закупках (отсутствие претензий заказчика и отсутствие субъекта МСП в реестре недобросовестных поставщиков);

повышения с 20 до 100 млн. руб. размера закупки у субъекта МСП.

2. Ввести пошлину за рассмотрение жалоб участников закупок для отсечения мелких жалоб и «гринмейла» со стороны недобросовестных участников закупки.

1.4.3.4. Торгово-промышленная палата Российской Федерации

В связи с завершением реформы антимонопольного регулирования, которая осуществлялась на основе Плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», дальнейшая законотворческая деятельность в указанной сфере должна быть направлена на решение двух важнейших задач - обеспечение свободы экономической деятельности, недопущение монополизации и недобросовестной конкуренции.

По мнению экспертов ТПП России, в течение 2017 - 2018 гг. на законодательном уровне целесообразно определить:

- ключевые показатели, по которым будет определяться уровень развития конкуренции и уровень административных барьеров, в том числе по отраслям экономической деятельности и субъектам Российской Федерации;
- методику состояния конкуренции и эффективность достижения KPI по отдельным отраслям и субъектам экономической деятельности;
- стандарт оценки эффективности проектов импортозамещения и их влияния на конкуренцию по отраслям промышленности;

методику внедрения системы корпоративного комплаенса, включающей выявление и оценку рисков нарушения антимонопольного законодательства; разработку мер по предупреждению нарушений; контроль за функционированием системы и др. (при этом важно, чтобы у хозяйствующих субъектов оставалось право внедрять и иные элементы по собственному усмотрению с учетом специфики их деятельности и внутренней организационной структуры).

Одновременно ТПП РФ считает, что проработка законодательных инициатив в сфере защиты конкуренции должна вестись, в том числе по следующим направлениям:

- установление в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» единого порядка проведения торгов по продаже имущества и имущественных прав; возможности определения в отраслевом законодательстве Российской Федерации формы проведения торгов, дополнительных (отраслевых) требований к участникам торгов, договору и его существенным условиям; закрытого перечня случаев, когда проведение торгов необязательно;
- установление исчерпывающего перечня способов закупки отдельными видами юридических лиц (государственные компании, субъекты естественных монополий и другие) и требования к порядку их осуществления;

- в контрактной системе закупок переход от конкурса с субъективной оценкой качества и квалификации участника к электронному аукциону с установлением в документации об аукционе обязательных требований к качеству исполнения контракта и квалификации участника в виде успешно выполненных аналогичных контрактов;
- разработка порядка предоставления субсидий хозяйствующим субъектам в соответствии с государственными программами, исключающими негативное влияние на конкуренцию;
- определение основ государственного регулирования цен (тарифов) стимулирующих снижение издержек, повышение эффективности регулируемых субъектов, а также обеспечивающих рост инвестиционной привлекательности регулируемых отраслей;
- проведение ревизии действующих государственных и муниципальных унитарных предприятий; законодательное закрепление запрета на создание государственных и муниципальных унитарных предприятий на конкурентных рынках.

Оценка состояния конкуренции в регионах

По мнению торгово-промышленных палат, в регионах существенную роль в стимулировании конкуренции играет сектор малого и среднего предпринимательства.

Благодаря гибкости и мобильности как составляющим конкурентных преимуществ, малый бизнес в ряде случаев (при производстве отдельных видов товаров и оказании отдельных услуг) способен составлять конкуренцию крупным компаниям, что, в свою очередь, стимулирует их эффективность.

В регионах с достаточно высоким уровнем добросовестной конкуренции отмечается высокий уровень развития малого и среднего предпринимательства. Примером служит Свердловская область, являющаяся одним из 6 регионов- лидеров по уровню развития МСП (доля продукции, произведенной субъектами МСП в ВРП, приближается к 50%, а доля закупок для государственных и муниципальных нужд у субъектов МСП составляет 15,5%).

К существенным факторам, негативно влияющим на конкуренцию, торгово-промышленные палаты относят несовершенство процедуры получения услуг, оказываемых субъектами естественных монополий. Основные проблемы: длительные сроки получения доступа к услугам; сложность процедуры подключения; стоимость подключения.

В частности, в Омской области, предприниматели более всего не удовлетворены длительностью доступа и сложностью подключения к услугам электро- и теплоснабжения и их стоимостью.

Большое влияние на развитие конкуренции оказывают госзакупки. Для увеличения прозрачности закупок для государственных и муниципальных нужд предлагается: проводить унифицированные закупки; установить

единые требования к созданию и работе электронных торговых площадок; создать механизм для выявления случаев ценовой и иной дискриминации поставщиков - субъектов малого и среднего предпринимательства со стороны крупных заказчиков.

Состояние конкуренции на отдельных товарных рынках в Российской Федерации. *Проблемы развития конкуренции и предложения по развитию*

1. Мебельная промышленность

Имеет место перепроизводство древесно-стружечных плит ввиду реализации крупных инвестиционных проектов на территории России компаниями «Кроношпан» («Кгопозрап») и «Кроностар» («Kronostar»). Существует угроза монополизации рынка компанией «Кроношпан», такое сейчас возможно при условии закрытия более 60-70% отечественных предприятий и установлении практически полного контроля над плитной промышленностью России иностранными резидентами.

Особенно остро это отразится на региональных производителях, которые, зачастую, являются градообразующими и системообразующими предприятиями. Так, для Вологодской области, например, все производители древесных плит имеют для своих городов (посёлков) колоссальное значение:

- ООО «Шекснинский КДП» (п. Шексна) - производитель ДСтП (мощность производства - 230 тыс. м3 в год), МДФ (мощность производства - 70 тыс. м3 в год). Является градообразующим;
- АО «ЧФМК» (г. Череповец) — производитель ДСтП (мощность производства - 208 тыс. м3 в год). Является системообразующим;

ООО «Вохтожский ДОК» (п. Вохтога) - производитель ДСтП (мощность производства - 160 тыс. м3 в год). Является градообразующим, сейчас уже находится в стадии банкротства.

Возможностей для адаптации региональных производителей плит в макроэкономических условиях практически нет: цены на продукцию и объёмы производства снижаются; импортное оборудование малодоступно из-за высокой стоимости и высоких кредитных ставок; резервы по снижению издержек, в основном, уже исчерпаны.

Предложение: Провести всестороннюю оценку целесообразности инвестирования средств федеральных и местных бюджетов в строительство новых заводов по производству ДСтП и МДФ с привлечением отраслевых экспертов и профессиональных сообществ. Должны быть оценены: масштабы данных проектов; региональное расположение с учётом действующих и планирующихся производств; социально-экономические последствия от возрастающей конкуренции среди производителей древесных плит.

В 2015-2017 гг. резко обострилась конкуренция за фанерное сырье (березовый фанкряж) среди российских производителей березовой фанеры и

зарубежными покупателями этой продукции (в основном Китай), особенно в Северо-Западном и Центральном Федеральных округах. Китайские компании скупают фанкряж в Вологодской, Архангельской областях, в республике Коми. Конкуренция обусловлена продолжающимся падением объемов заготовки фансырья, снижением его транспортной доступности и девальвацией рубля, сделавшей фанкряж доступным для китайских покупателей. Фанера является одним из основных экспортных продуктов лесного комплекса, свыше 80% ее производства идет в Европу, Северную Америку, Египет. Повышение стоимости сырья ведет к снижению конкурентоспособности российской фанеры на зарубежных рынках.

Предложение: Ввести ограничительно-запретительные пошлины на экспорт березового круглого леса диаметром более 150 мм.

2. Сфера транспорта

В докладе ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» по итогам 2014 года изложена необходимость и планы принятия Федерального закона «Об организации регулярного пассажирского железнодорожного сообщения в Российской Федерации» и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Предложение: Включить в доклад ФАС России по итогам 2016 года оценки состояния дел по продвижению проекта указанного Закона.

Недостаточная конкурентоспособность железнодорожного транспорта на рынке транспортных услуг России.

Предложение: Продолжить работу по доработке Федерального закона «Об организации регулярного пассажирского железнодорожного сообщения в Российской Федерации» и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с учетом обеспечения недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования и введения помаршрутного учета доходов и расходов с целью определения объективной стоимости услуг по перевозкам по каждому поезду и видам предлагаемых потребителям услуг, а также по совершенстованию Методических указаний по вопросу государственного регулирования тарифов на перевозки пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования во внутригосударственном сообщении (за исключением перевозок в вагонах категории «СВ» и «купе») (приказ ФСТ РФ от 26 июня 2011г. № 171-т/3).

Анализ рынка погрузочно-разгрузочных работ на внутреннем водном транспорте, проведенный ФАС совместно с территориальными антимонопольными органами, выявил существенное увеличение участников рынка. В среднем по стране на одного хозяйствующего объекта, включенного в реестр субъектов естественных монополий на транспорте, приходится 15 других хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в одной зоне тяготения грузопотоков и тарифы которых не регулируются. В ряде бассейнов запас производственных мощностей речных

портов многократно превышает потребности в услугах по перегрузочно-разгрузочным работам и конкурентные преимущества на этом рынке услуг получает та организация, через которую доставка грузов конечному потребителю наименее затратная и где себестоимость (цена) непосредственно погрузочно-разгрузочных работ — лишь элемент в совокупной стоимости доставки груза.

Предложение: Внесение изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях» № 147-ФЗ от 17 августа 1995 года (статья 4), исключив речные порты из реестра субъектов естественных монополий. Предложение вносилось депутатами Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации (Протокол №30 заседания Совета Государственной Думы от 4 июля 2012года). Этот вопрос был обозначен и на Методическом Совете ФАС России 9 августа 2016 года при рассмотрении вопроса тарифного регулирования в морских портах, и было поддержано участниками Совета предложение по исключению речных портов из субъектов естественных монополий. Однако до сих пор поправки в Федеральный закон №147-ФЗ не внесены.

Монопольное состояние рынка по предоставлению услуг локомотивной тяги, необходимость повышения прозрачности и экономической обоснованности установления платы за услуги по аренде и обслуживанию подвижного состава.

Предложение: Выполнить разработку Методики расчета ставок платы за услуги по аренде подвижного состава и связанных с ними услуг (управлению им, его эксплуатации, техническому обслуживанию, ремонту), оказываемые организациям в сфере перевозки пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в дальнем сообщении.

Объем российского рынка грузовых автомобилей полной массой 6 тонн и выше по итогам 2016 года (данные по регистрациям автотехники) составил 54,4 тыс. шт., что на 6% больше по сравнению с 2015 годом. Благодаря программам стимулирования спроса удалось избежать падения рынка в 2016 году.

Сохраняется высокий интерес потребителей России по обновлению устаревших парков грузовой техники. Это относится ко всем отраслям экономики. Однако в условиях ограничения финансовых возможностей многие потребители уменьшили объем средств, направленных на обновление парков и закупку новой автотехники. При этом конкуренция на рынке России между автопроизводителями возрастает.

Наиболее вероятные факторы, которые могут усилить конкуренцию на рынке в период до 2020 года:

- значительное число производителей грузовых автомобилей как отечественных, так и иностранных, присутствующих на рынке;
- высокая привлекательность рынка грузовых автомобилей России как ёмкого и перспективного рынка для глобальных производителей грузовиков;

- экономический рост приводит к росту платежеспособного спроса на рынке и переориентации на более дорогие автомобили, что увеличивает долю иномарок;
- укрепление рубля может привести к росту импорта грузовой автотехники;
- развитие сборочных производств иностранных марок в РФ;
- выход иностранных производителей в традиционные для отечественных производителей сегменты рынка коммерческой техники (сегмент строительной автотехники, в том числе для бездорожья, а также тяжелых шасси и спецтехники);
- снижение спроса на грузовые автомобили на внутреннем рынке Китая увеличит их импорт в РФ;
- недозагруженность производственных мощностей производителей грузовых автомобилей;
- рост требований покупателей к потребительским свойствам и качеству автомобилей, необходимость ускорения внедрения технических новшеств, применения новых материалов и электронных системы;
- лёгкость и доступность для потребителя смены марки грузового автомобиля.

Предложение: Усиление контроля со стороны ФАС России за попытками производителей установить территориальное закрепление дилеров. Стимулирование свободной конкуренции в регионах без территориального закрепления дилеров для всех автопроизводителей. Необходимо также стимулирование обеспечения доли монобрендовых дилеров у всех производителей на уровне не выше 20%.

В целях борьбы с контрафактной продукцией и невозможностью обеспечения качества, комплектности товара предлагается:

- разработать механизм допуска субъектов малого предпринимательства, к госзакупкам автомобилей, запасных частей и услуг сервиса в зависимости от:
- ценового порога бюджетного лимита по гос. контракту, исключив от участия в закупках при пороговых значениях свыше 10 млн. рублей;
- деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства на рынке не менее 3-х лет с момента регистрации в качестве юридического лица;
- заключения контрактов по гос. закупкам только с юридическими лицами;
- наличия контрактов с производителями либо их официальными дилерами;
- внесение изменений в Закон № 44-ФЗ в целях исключения необоснованного демпинга при поставках транспортных средств и запасных частей. Закрепить обязательство участников закупки представить заказчику обоснование предлагаемой цены контракта, которое может включать в себя

гарантийное письмо от производителя с указанием цены, документов, подтверждающих наличие товара у участника закупки;

- внесение изменений в Закон № 44-ФЗ в части участия в госзакупках для целей государственного оборонного заказа только непосредственных производителей автомобильной техники, запасных частей, исключив посреднические схемы и необоснованный демпинг цен на продукцию по государственному оборонному заказу.

В настоящее время более половины операционных затрат российских авиакомпаний составляют расходы, по которым закупки осуществляются либо на монопольных рынках, либо на рынках с ограниченной конкуренцией, а именно:

- около 20% расходов - расходы на наземное обслуживание и другие аэропортовые услуги;
- около 25% расходов - затраты на топливо (рынок с ограниченной конкуренцией);
- около 5% расходов - расходы на аэронавигационное обслуживание.

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

В течение 2009-2014 гг. удалось добиться существенного прогресса в части развития конкуренции на рынке авиатоплива, доступа топливных компаний в ТЗК аэропортов, появления альтернативных предложений по поставкам топлива для авиакомпаний в большинстве крупных аэропортов. Стали появляться альтернативные поставщики по ряду услуг наземного обслуживания в некоторых наиболее крупных аэропортах. Однако, в 2015-2016 гг. произошло ухудшение ситуации с конкуренцией и ценообразованием на рынках аэропортовых услуг и авиатоплива.

Темпы роста стоимости нерегулируемых аэропортовых услуг традиционно опережают инфляцию и динамику регулируемых сборов. Главной причиной опережающего роста является ограниченный доступ альтернативных операторов к оказанию услуг на территории аэропортов. Ограничения выражаются в отказах аэропортов альтернативным операторам в доступе к инфраструктуре по причине «отсутствия технической возможности», либо введении высоких сборов и платежей (по разным основаниям) за доступ на территорию аэропорта.

При этом, данные ограничения касаются не только альтернативных операторов, но и авиакомпаний, готовых осуществлять самообслуживание по отдельным видам услуг. Предлагаемый ФАС России проект изменений в постановление Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 599 «О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах только усугубит ситуацию.

Согласно действующей редакции проекта изменений предполагается установить правила предоставления главным оператором (аэропортом)

доступа потребителей к собственным объектам, т.е. фактически будет зафиксирована обязанность потребителей принимать все условия главного оператора данных услуг. Кроме того, проект не предусматривает государственного участия в регулировании ценообразования доступа к объектам инфраструктуры, что существенно ухудшит положение операторов, независимых от аэропортов (главных операторов), а также самообслуживающихся потребителей (авиакомпаний).

Отдельные аэропорты уже пытаются вводить дополнительные сборы за пользование объектами инфраструктуры. По предварительным оценкам, повсеместное введение подобных сборов, без надлежащего государственного регулирования, может увеличить расходы авиакомпаний на 5-10 млрд руб. в год.

Предложение: Инициировать доработку Постановления Правительства РФ от 22 июля 2009г. №599 «О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах» для реализации следующих принципов:

- наличие не менее 2-х независимых конкурентных операторов по определенным услугам в аэропортах с годовым пассажиропотоком более 0,5 млн. пассажиров или грузооборотом более 5 тыс. тонн;
- допуск к объектам инфраструктуры самообслуживающихся потребителей (авиакомпаний и аффилированных с ними организаций) без ограничений.

Исторически цены на топливо в московском авиаузле и во многих аэропортах России были ниже, чем за рубежом. Фактически, уровень цен соответствовал так называемой «экспортной альтернативе» (цена топлива в РФ (без НДС) = биржевая цена в Европе за вычетом экспортной пошлины и затрат на логистику из РФ до европейских рынков). Соответственно, для топливных компаний рентабельность поставок топлива российским потребителям не превышала рентабельность поставки на экспорт.

В 2015 году началось постепенное сближение цен на авиатопливо в Москве с биржевыми ценами в Европе. В 2016 г. среднегодовое соотношение цены топлива к европейским биржевым котировкам было на самом высоком уровне за последние несколько лет.

Это означает, что рентабельность поставок авиатоплива на внутренний рынок в последние два года превышает рентабельность поставок на экспорт. Это может свидетельствовать о несовершенстве конкурентной среды на рынке авиатоплива России по сравнению с западными рынками.

В ряде аэропортов Российской Федерации среди топливных операторов либо отсутствует конкуренция в сфере предоставления авиатоплива и услуг, либо конкуренция сильно ограничена - альтернативные поставщики лишены реальной возможности получить доступ к инфраструктуре аэропорта, что приводит к существенному завышению цен основным (зачастую единственным) топливным оператором. Например, такая ситуация сложилась в аэропортах Анапы, Геленджика, Краснодара, Сочи и Симферополя, где

цена топлива на 15-25% превышает уровень цен в сопоставимых по условиям аэропортах с наличием рыночных механизмов ценообразования (например, цены в аэропортах Минеральных Вод, Ростова).

Предложение: Инициировать доработку Постановления Правительства РФ от 22 июля 2009 г. №599 «О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах» для реализации следующих принципов:

- государственное регулирование процедуры доступа и стоимости сбора за доступ к объектам инфраструктуры, с исключением из стоимостной основы данного сбора расходов, уже включенных в стоимостную основу других аэропортовых сборов (взлет-посадка, аэровокзал и авиабезопасностъ);
- государственное регулирование единых и справедливых норм доступа поставщиков авиатоплива и операторов услуг (хранение, заправка) к инфраструктуре аэропортов.

3. Агропромышленный комплекс

Российский внутренний рынок молока и молочной продукции остается одним из самых высококонкурентных, на нем работает более 20 тыс. предприятий. В то же время на рынок оказывают серьезное давление внешние конкуренты, в том числе белорусские производители, а также предприятия третьих стран. Ключевым ограничением для развития молочной отрасли является ее низкая привлекательность для частных инвестиций. Этому способствуют:

- длительные периоды окупаемости инвестиционных проектов - 15 и более лет против 5-7 лет в птицеводстве и свиноводстве;
- высокие процентные ставки по инвестиционным кредитам;
- более высокие инвестиционные затраты в сравнении с развитыми странами: по оценкам экспертов, затраты на одно стойломесто в России на 30% выше, чем в США, и на 20% выше, чем в Европе, что связано с высокими инфраструктурными расходами и отсутствием развитого рынка высокопродуктивного молочного скота;
- критически важным для привлечения частных инвестиций в молочную отрасль является снижение сроков окупаемости инвестиционных проектов в молочном скотоводстве до 8-10 лет.

Предложение: Для повышения инвестиционной привлекательности отрасли необходим ряд мер, в том числе:

- обеспечение повышения доходности производителей молока путем субсидирования инвестиционного и краткосрочного кредитования, возмещения части капитальных затрат на создание и модернизацию перерабатывающих предприятий и объектов молочного животноводства, субсидирование производства товарного молока;
- поддержка переработчиков молока путем возмещения капитальных затрат на создание и модернизацию предприятий по переработке молока в размере не менее 35% сметной стоимости объекта (но не выше предельной стоимости объекта), возмещение части затрат на уплату

процентов по инвестиционным кредитам (займам) на строительство и модернизацию молокоперерабатывающих предприятий;

- разработка и реализация комплекса мер немонетарного регулирования отрасли. Такими мерами должны стать: интервенции, технические регламенты, снижение административной нагрузки, в том числе отказ от электронной ветеринарной сертификации;
- сокращение влияния сезонного фактора на ценовую конъюнктуру молочного рынка в сезон «большого молока» путем применения механизма закупочных и товарных интервенций в отношении сухого молока и сливочного масла;
- разработка долгосрочной (не менее чем на 15 лет) стратегии развития молочной отрасли России с фиксированным комплексом инструментов регулирования и мер поддержки отрасли;
- ужесточение ответственности (кратное увеличение штрафов) за нарушение технического регламента ЕАЭС в части маркировки молочной продукции, в частности за отсутствие на этикетке информации о наличии жиров немолочного происхождения и реализации молокосодержащей продукции под видом молочной;
- стимулирование потребления молока и молокопродуктов через программу внутренней продовольственной помощи и развитие инфраструктуры системы социального питания; программы стимулирования потребления молока и молочных продуктов.

4.Финансовые рынки и кредитные организации

Среди основных проблем в сфере конкуренции участниками рынка отмечается: зависимость условий деятельности кредитных организаций от размера их капитала; неравномерные условия при использовании различных инструментов хеджирования рисков; недобросовестная конкуренция на рынке финансовых услуг за счет обеспечения такой деятельности частью хозяйствующих субъектов без соответствующих разрешений; слабый контроль за деятельностью хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства при осуществлении иностранных инвестиций.

Предложение:

- усилить роль ФАС России в создании равных условий деятельности кредитных организаций вне зависимости от размера их капитала и активов, а исключительно на основе рейтинга Аналитического кредитного рейтингового агентства (АКРА)[38];

[38] По мнению Минфина России, создание равных условий деятельности кредитных организаций должно осуществляться в зависимости от размера их капитала и активов, а по мнению ФАС России, - вне зависимости от таких размеров, но в обоих случаях на основании кредитного рейтинга, присвоенного одним или несколькими кредитными рейтинговыми агентствами, сведения о которых внесены Банком России в реестр кредитных рейтинговых агентств, по национальной рейтинговой шкале Российской Федерации в соответствии с методологией, разработанной на основании требований статьи 12 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 222-ФЗ «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации, о внесении изменения в статью 761 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской

- создать равные условия для использования банковских гарантий и страховых полисов наравне с иными инструментами в хеджировании финансовых рисков в производственной деятельности предприятий любых отраслей;

- усилить роль ФАС в пресечении недобросовестной конкуренции на рынке финансовых услуг структур, не имеющих соответствующих лицензий, разрешений и прав на такую деятельность;

- при осуществлении контроля за иностранными инвестициями в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства, предусмотреть недопустимость контроля за деятельностью таких хозяйственных обществ при помощи «устных соглашений» без соблюдения требований закона № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

5. Рынок розничной торговли

По мнению торгово-промышленных палат и объединений предпринимателей - членов ТПП РФ, в сфере розничной торговли сложилась высококонкурентная среда. Дальнейшее совершенствование конкурентных отношений в перспективе может быть достигнуто по следующим направлениям:

- выравнивание условий конкуренции;

- актуализация подходов к оценке влияния доминирующих участников рынка на уровень конкуренции;

- совершенствование практики антимонопольного регулирования, контроля и надзора.

В сети «Интернет» все большее распространение получает трансграничная торговля - доставка товаров из зарубежных интернет-магазинов перевозчиками или в международных почтовых отправлениях напрямую физическим лицам на территорию Российской Федерации. Существует целый ряд факторов, способствующих развитию трансграничных продаж, однако только за счет отсутствия фискальной нагрузки и прочих накладных расходов маржинальность этого вида бизнеса выше чем у национальной онлайн-торговли более чем на 30%. Такое положение дел ставит в неравные условия российских ритейлеров и производителей по отношению к иностранным компаниям.

В связи с тем, что данный вид деятельности фактически не облагается налогами, объем трансграничной торговли за последние 6 лет вырос в 15 раз и с учетом текущих темпов роста составил около 320 млрд. рублей в 2016 году. Доля зарубежных ритейлеров в общем объеме рынка интернет-торговли составляет уже 35% (по итогам 2016 г.), вместо 8% в 2010 году.

Федерации».

Наибольшему давлению со стороны такого вида торговли подвержены производители и продавцы товаров, которые удобно доставлять в почтовых отправлениях. По экспертным оценкам по итогам 2015 года доля торговли, необлагаемой налогами, в сегментах малой бытовой техники и электроники составила 9% (70,9 млрд руб.) от всего розничного оборота этой категории в Российской Федерации (796 млрд руб.), одежды - 4,2% (51,2 млрд руб.), обуви - 3,2% (25,5 млрд руб.) соответственно.

Наличие таких диспропорций стимулирует вывод деловой активности за рубеж. На сегодняшний день возможность использования механизма безналоговой торговли привела к тому, что интернет-ритейлеры начали открывать трансграничные каналы продаж: регистрировать юридические лица в сопредельных странах за периметром ЕЭС и реализовывать товары из-за рубежа напрямую физическим лицам в России, сокращая свои издержки на уплату ввозного НДС, пошлин, сертификацию и другие накладные расходы. Данные проблемы получили детальное описание в «Плане по противодействию размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения», разработанном в рамках G20 и ОЭСР.

Предложение: Для повышения добросовестности конкуренции в сфере интернет-торговли в России целесообразно просить ФАС России оценить влияние разницы в налоговых условиях для различных хозяйствующих субъектов на конкуренцию между ними и, в частности, просить поддержать введение института НДС-регистрации зарубежных интернет-магазинов на территории России.

Формой получения налоговых преимуществ для целей недобросовестной конкуренции стало применяемое недобросовестными участниками рынка искусственное организационное разделение бизнеса на малые формы для применения льготных режимов налогообложения.

Например, в 2016 году это проявилось на рынке меховых изделий при реализации проекта по обязательной маркировке изделий верхней одежды из меха контрольными (идентификационными) знаками, в ходе которого некоторые крупные участники рынка провели определенную реорганизацию, чтобы получить конкурентные преимущества за счет применения единого налога на вмененный доход и патентной системы налогообложения.

Предложение: ФАС России оценить влияние таких способов налоговой оптимизации на условия конкуренции и поддержать внесение изменений в ст.346.27 и ст. 346.43 Налогового кодекса Российской Федерации, запрещающих применение единого налога на вмененный доход и патентной системы налогообложения в отношении реализации товаров, требующих обязательной маркировки контрольными (идентификационными) знаками в соответствии с действующим законодательством. Аналогичное ограничение в настоящее время уже действует в отношении условий розничной торговли подакцизными товарами (алкогольные и табачные изделия).

Явлением, существенно искажающим условия конкуренции на внутреннем потребительском рынке Российской Федерации, является

региональный протекционизм. Данное явление получило наибольшее распространение в следующих формах:

- административные требования региональных и местных органов власти к предприятиям торговли обеспечить преференции местным и региональным товаропроизводителям и поставщикам;
- выдача органами власти рекомендаций об установлении рекомендуемых цен на отдельные группы и виды товаров;
- введение локальных программ «добровольной сертификации», обязательных к применению на территории региона.

Использование представленных практик приводит к созданию выгодных экономических условий для деятельности отдельных участников рынка и негативно влияет на добросовестность и равенство условий конкуренции на потребительском рынке.

Предложение: Усилить роль ФАС России в профилактике и пресечении проявлений создания региональных барьеров для свободного перемещения товаров отечественных производителей.

В России лидирующие позиции на рынке банковских карт занимают международные платежные системы - VISA и MasterCard. По экспертным оценкам на долю VISA приходится около 50% всех карт, а на долю MasterCard около 40%. Таким образом, данные платежные системы явным образом доминируют на рынке эквайринга в Российской Федерации.

Реализуемая этими компаниями тарифная политика приводит к формированию неравных условий для предприятий торговли в непродовольственном секторе по сравнению, например, с предприятиями, осуществляющими продажу продовольственных товаров, для которых ставка межбанковской комиссии установлена на более низком уровне.

Неравенство условий создается по отраслевому признаку, когда межбанковская комиссия за транзакцию при покупке одной категории товаров в разы превышает межбанковскую комиссию за покупку другой категории товаров, в том числе для операций, проводимых по одной и той же банковской карте.

Например, при оплате простой дебетовой картой с чипом MasterCard продовольственных товаров межбанковская комиссия составляет 1,3%, при оплате бензина - 1,2%, при оплате услуг турагентства - 1%, а при оплате на предприятии быстрого питания - 0,5%.

Самые высокие тарифы установлены для предприятий торговли, реализующих непродовольственные товары в секторе интернет-торговли. Стоимость эквайринга для таких интернет-магазинов варьируется от 1,6% до 3,5% в зависимости от оборотов. При этом ставка в 1,6% доступна только компаниям с многомиллиардными оборотами. Для сравнения, совокупная стоимость обслуживания наличного оборота составляет от 0,1% до 0,5%.

Сложившаяся практика установления высоких ставок межбанковской комиссии создает неравные условия и в межбанковской конкуренции. Банки, имеющие высокую степень эмиссии, за счет низкой фиксированной

стоимости собственной карты могут предлагать стоимость эквайринга ниже межбанковской комиссии. В результате подобной ситуации доступ небольших банков с инновационными продуктами на рынок серьезно затруднен, что приводит к невозможности цивилизованного развития рынка банковских услуг.

В странах Евросоюза действия антимонопольных органов привели к законодательному ограничению максимальных ставок межбанковской комиссии на территории всего ЕС на уровне 0,2% для дебетовых и 0,3% для кредитных карт вне зависимости от категории приобретаемых товаров.

Предложение: ФАС России провести оценку экономической обоснованности ценообразования по эквайрингу для торговых организаций в различных секторах потребительского рынка и рассмотреть возможность установления регулирования предельной величины межбанковской комиссии вне зависимости от категорий оплачиваемых товаров для дебетовых банковских карт.

В соответствии со Статьей 14 Закона о торговле торговой сети запрещено приобретать дополнительную торговую площадь торгового объекта по любым основаниям, если оборот продовольственных товаров в границах административно- территориального образования превышает 25% объёма всех реализованных продовольственных товаров в денежном выражении за предыдущий финансовый год.

При этом общий оборот продовольственных товаров в границах административно-территориального образования, от которого исчисляется доля торговой сети в обороте, публикуется Росстатом один раз в год.

В учёт Росстата принимаются только данные об обороте юридических лиц, а доходы индивидуальных предпринимателей на рынке розничной торговли и доля нелегального товарооборота учитываются лишь примерно, по формуле.

Такой подход приводит к заведомому преувеличению доли торговой сети на рынке не за счёт реального роста ее товарооборота, а из-за отсутствия учёта торгового оборота прочих, в том числе и недобросовестных участников рынка.

Предложение: ФАС России рассмотреть возможность проведения совместно с Росстатом оценки применяемых методов учета оборота продовольственных товаров в границах административно-территориального образования и актуализации способов учета доли торговых сетей с целью достижения равенства прав торговых сетей в сравнении с правами других участников рынка продовольственных товаров.

В настоящее время практическое применение Статьи 14 Закона о торговле, указанной в п. 2.2.1, создает для торговых сетей дополнительную правовую неопределенность.

Эта неопределенность выражается в том, что торговая сеть рассматривает возможности приобретения земельного участка и начала строительства тогда, когда ее доля на рынке розничной реализации

продовольственных товаров составляет менее 25% от объёма всех реализованных товаров.

Однако, вследствие длительности процедур, связанных со строительством (его срок может составлять от 12 до 30 месяцев), на даты ввода объекта в эксплуатацию или регистрацию права собственности доля от оборота может превысить установленное законом ограничение, например, по причине снижения выручки у других организаций торговли.

Следствием этого может стать признание ничтожности сделок, связанных со строительством нового объекта, что влечёт для торговой сети прямой ущерб в размере стоимости затрат на строительство. Значительная часть торговых объектов - это магазины, построенные и (или) открытые более 10-15 лет назад, в достаточно старых зданиях. Многие магазины нуждаются в проведении реконструкции с целью приведения их в соответствие с современными требованиями к комфорту, дизайну, планировке и инженерным системам. Однако если в результате такой реконструкции торговая площадь даже незначительно увеличится, то торговая сеть не будет вправе вводить реконструированный объект в эксплуатацию.

Предложение: ФАС России рассмотреть возможность актуализации существующих требований Закона о торговле.

В качестве возможных решений может быть рассмотрено внесение изменений в Закон о торговле, устанавливающих, что если торговая сеть понесла затраты на приобретение земли, проектирование, получила разрешение на строительство и заключила договор подряда на строительство торгового объекта без нарушения статьи 14 Закона о торговле, то есть в период, когда торговая сеть не превышала установленный Законом о торговле процент от оборота, то получение разрешения на ввод в эксплуатацию вновь построенного торгового объекта и/или регистрация права собственности на торговый объект в год, когда торговая сеть не может приобретать торговые объекты, не является нарушением Закона о торговле.

Также представляется целесообразным рассмотреть возможность изменения существующих подходов к оценке влияния на уровень конкуренции различных форматов предприятий торговли.

Так в формате «Магазин у дома» торговля продовольственными товарами обеспечивает ежедневные потребности жителей в 5 минутной зоне пешеходной доступности и в пределах одного муниципального образования.

Формат «Супермаркет» предлагает более широкий, чем в магазинах у дома, ассортимент товаров повседневного спроса и характеризуется большим количеством свежих продуктов. Располагается в 10 минутной транспортной доступности, как правило, на крупных внутригородских магистралях и обслуживает потребности жителей нескольких муниципальных образований.

В формате «Гипермаркет» предлагается широкий спектр продуктов с большим выбором непродовольственных товаров. Располагается в 30-минутной транспортной доступности. Для данной категории характерен

более широкий ассортимент и диапазон цен, нежели в других форматах. Чаще всего гипермаркет расположен за пределами спальных районов, на выезде из города.

Данные форматы розничной торговли, как правило, не вступают в прямую конкуренцию между собой за счет различий в ассортименте.

Для актуализации оценки уровня конкуренции в торговле продовольственными товарами на рассмотрение ФАС России может быть предложен следующий подход:

- в случае если торговая сеть развивает формат гипермаркета, то долю такой торговой сети возможно рассчитывать относительно объема продажи продуктов питания в границах субъекта федерации;
- если торговая сеть не имеет в границах субъекта федерации гипермаркета, а развивает только супермаркеты и магазины у дома, то долю рынка возможно рассчитывать относительно нескольких муниципальных образований, граничащих с административно- территориальными единицами, в которых расположены супермаркеты данной торговой сети;
- если торговая сеть не представлена форматами супермаркета и гипермаркета в близлежащих муниципальных образованиях, а

развивает только магазины у дома в рамках данной административно-территориальной единицы, то доля рынка такой торговой сети рассчитывается относительно объема продажи продуктов питания в границах муниципального образования.

В целом же ФАС России предлагается рассмотреть положения статьи 14 Закона о торговле в части возможности снятия целой совокупности ограничений для органического роста торговых сетей.

В частности, признать статус доминирования торговой сети в пределах муниципального образования в случае превышения объёма всех реализованных продовольственных товаров в денежном выражении за предыдущий финансовый год 35% от общего розничного объема продажи продовольственных товаров в пределах рассматриваемого административно-территориального образования.

В силу возрастающей значимости антимонопольного регулирования рыночных отношений, в том числе в сфере потребительского рынка, участие ФАС России в законотворческом процессе позволит уже на ранних этапах разработки нормативных правовых актов обеспечить необходимый уровень учета антимонопольной практики и существенно облегчит последующее разъяснение участникам рынка принятых норм с точки зрения их точного применения.

Предложение: Обеспечить обязательность участия ФАС России в разработке и рассмотрении проектов соответствующих нормативных правовых актов.

Участниками рынка неоднократно подчёркивается необходимость разграничения полномочий центрального аппарата и территориальных органов ФАС России.

Предложение: В отношении федеральных торговых сетей (торговых сетей, централизованно управляющих торговыми объектами, находящимися на территориях двух и более субъектов федерации) представляется целесообразным рассмотреть возможность установления практики осуществления общего контроля (надзора) за соблюдением требований антимонопольного законодательства непосредственно со стороны центрального аппарата ФАС России.

При этом контроль (надзор) за соблюдением требований антимонопольного законодательства в договорных отношениях федеральных торговых сетей с региональными производителями и поставщиками представляется необходимым оставить в сфере контроля территориальных органов ФАС России.

На основании практики проведения контрольных и надзорных мероприятий антимонопольными органами рассмотреть вопрос уточнения распределения полномочий между центральным аппаратом и территориальными органами ФАС России при проведении проверок соблюдения антимонопольного законодательства, в том числе уточнить требования к реализации прав антимонопольных органов по запросу информации.

Такое разграничение полномочий, при подтверждении его целесообразным со стороны ФАС России, могло бы составить основу методики проведения контроля (надзора) за соблюдением требований антимонопольного законодательства торговыми сетями и поставщиками продовольственных товаров.

В настоящее время территориальными органами ФАС России применяется практика самостоятельного определения содержания, объемов и форм предоставления запрашиваемой информации, в том числе при проведении проверок общефедерального характера.

Такое положение приводит к тому, что запросы территориальных органов ФАС России в федеральные торговые сети могут существенно разниться по содержанию, объемам, формам и срокам предоставления запрашиваемой информации.

Например, мониторинги цен (товарных запасов) запрашиваются территориальными управлениями в рамках одного указания ФАС России, но каждое территориальное управление запрашивает их в своей форме, также распространена практика нескольких (до 3-х запросов по одной тематике в один период).

Предложение: По решению ФАС России могут быть использованы следующие способы оптимизации:

- введение единых рекомендаций по проведению проверок и запросу информации у хозяйствующих субъектов;

- составление единых унифицированных критериев объемов запрашиваемой информации для исключения направления

немотивированных запросов, с превышением полномочий, за пределами задач внеплановой проверки;

- установление минимальных нормативных сроков выполнения требований о предоставлении информации, например, минимального срока на подготовку документов — 10 дней с даты получения запроса.

В целях упрощения формирования запросов и передачи затребованных документов представляется целесообразным рассмотреть возможность внедрения единой информационной системы, содержащей данные о хозяйствующих субъектах и функции личного кабинета, включающие в себя возможности размещения запросов и представления информации в электронном виде.

В дополнение к этому ТПП полагает, что существенное снижение нагрузки на профильных специалистов ФАС России и хозяйствующих субъектов может быть достигнуто при введении правил предоставления документов в электронном виде, заверенном электронной цифровой подписью, с использованием функции «одного окна» для устранения дублирования запросов по ранее предоставленной хозяйствующим субъектом информации.

6. Рынок черной металлургии

Наиболее чувствительными для черной металлургии являются следующие проблемы:

- снижение уровня внутреннего потребления металлопродукции;
- рост тарифов на услуги субъектов естественных монополий, включая дополнительную индексацию тарифов ОАО «РЖД» на 2017 год и сохранение «экспортной надбавки»;
- отсутствие мер, направленных на ограничение возможности создания на территории Российской Федерации новых, заведомо избыточных производственных мощностей с привлечением мер государственной поддержки;
- применение импортными поставщиками недобросовестных методов конкуренции с целью доступа на российский рынок;
- законодательные инициативы, направленные на дополнительные обременения промышленных предприятий (введение обязанности для крупного бизнеса осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства; наделение органов исполнительной власти, выдавшие разрешения, правом приостановления их действия или аннулирования в административном порядке и т.д.).

Предложение: В целях создания условий для развития конкуренции и благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности в России необходимо:

- обеспечить долгосрочное и предсказуемое регулирование тарифов, усилив контроль за расходами субъектов естественных монополий;

- обеспечить регулирование механизма выделения мер государственной поддержки проектам, создающим новые мощности с целью минимизации рисков субсидирования избыточных мощностей;

- продолжить расширение практики применения института предупреждений, распространив его на все составы правонарушений, предусмотренных ч.1 ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции». Необходимость расширения данной практики обусловлено тем, что не всегда хозяйствующие субъекты имеют возможность объективно оценить свою долю на рынке конкретного товара и предпринять меры по недопущению злоупотреблением доминирующим положением.

6. Предложения по развитию конкуренции в части антимонопольного комплаенса

В связи с закреплением института комплаенса в российском законодательстве становится еще более актуальной проблема доказывания виновности нарушителей. Текущая практика ФАС России свидетельствует о том, что событие правонарушения устанавливается на стадии рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции, а вина - на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении по КоАП РФ. Таким образом, складывается ситуация, когда элемент правонарушения (событие) и элемент состава этого же правонарушения (вина) устанавливаются по разным процедурам. Необходимо дополнить Закон о защите конкуренции понятием «нарушение антимонопольного законодательства», включающим вину как его обязательный элемент, а наличие вины - как основание для привлечения к ответственности. Тогда вина ответчиков и эффективность механизма комплаенса будут устанавливаться уже на этапе рассмотрения дела о нарушении законодательства, что позволит избежать дальнейшего необоснованного привлечения к ответственности.

По мнению ТПП РФ, ФАС России, рассматривая конкретное дело, должна оценивать действенность системы комплаенса как одно из доказательств и принимать решение в зависимости от того, были ли компанией приняты все зависящие от нее меры по соблюдению закона и виновна ли она в таком нарушении. В случае невиновности хозяйствующий субъект должен освобождаться от ответственности, а если он внедрил комплаенс, но нарушение все равно было допущено, следует рассматривать вопрос о возможности смягчения ответственности. Необходимо закрепить в главе 14 КоАП РФ, что смягчение ответственности возможно только при отсутствии оснований для применения части 2 статьи 2.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ. Такой подход создаст для компаний дополнительный стимул к внедрению антимонопольного комплаенса.

С середины 2015 г. ФАС России осуществляет постоянный мониторинг выполнения участниками рынка требований, установленных Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2013 г. № 623, определяющим Порядок

регистрации внебиржевых договоров (далее — Порядок). При этом за период с 2011 по 2016 гг. принято уже три редакции названного Порядка. Одновременно установлены новые параметры регистрации, требующие существенной перенастройки и доработки информационных систем. Порядок также предусматривает крайне сжатые сроки, когда такая информация должна быть передана лицом, отчуждающим товар. Количество сделок, заключенных одним субъектом не на организованных торгах, информация по которым должна быть направлена в адрес уполномоченной биржи, может исчисляться тысячами. При этом статьей 14.24. КоАП РФ предусмотрена ответственность нарушителя за несоблюдение срока регистрации одной сделки или неполное предоставление (не предоставление) сведений в виде штрафа для должностных лиц от 20 тыс. руб. до 30 тыс. руб., а для юридических лиц - от 300 тыс. до 500 тыс. руб. за каждую сделку. Поскольку состав административного правонарушения, предусмотренного частью 6 статьи 14.24 КоАП РФ, сконструирован как формальный, наказуемыми признаются все деяния вне зависимости от того, повлекли ли они наступление общественно опасных последствий или нет.

Между тем на практике возможны ситуации, при которых правоприменительный орган, на основе установленных по делу обстоятельств, может прийти к выводу о несоразмерности административного наказания, определенного указанной нормой КоАП РФ, характеру совершенного административного правонарушения. При этом в некоторых случаях юридическое лицо не в состоянии по объективным причинам уплатить в установленные законом сроки значительные по размеру административные штрафы (особенно, когда речь идет о субъектах МСП), а отсрочки и рассрочки уплаты административного штрафа могут быть недостаточными. В указанных случаях юридическое лицо подлежит повторному привлечению к административной ответственности в соответствии с частью 1 статьи 20.25 КоАП РФ (предусматривает наложение административного штрафа уже в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа). Применение такого недифференцированного по размеру штрафа ко всем юридическим лицам, когда сумма первоначально назначенного административного штрафа уже является для привлекаемого к административной ответственности лица весьма обременительной, приобретает характер чрезмерного административного взыскания. А административный штраф из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, превращается в инструмент подавления экономической самостоятельности и чрезмерного ограничения свободы предпринимательства.

Для снижения нагрузки бизнес необходимо внести изменения в часть 6 статьи 14.24 КоАП РФ: в случае, если сторона договора, заключенного не на организованных торгах, впервые нарушила установленные нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации порядок и (или) сроки предоставления информации об указанном договоре, ограничиться

вынесением со стороны ФАС России предупреждения. В случае повторного совершения указанного правонарушения установить санкции для юридического лица в диапазоне от 30 тыс. руб. до 100 тыс. руб.

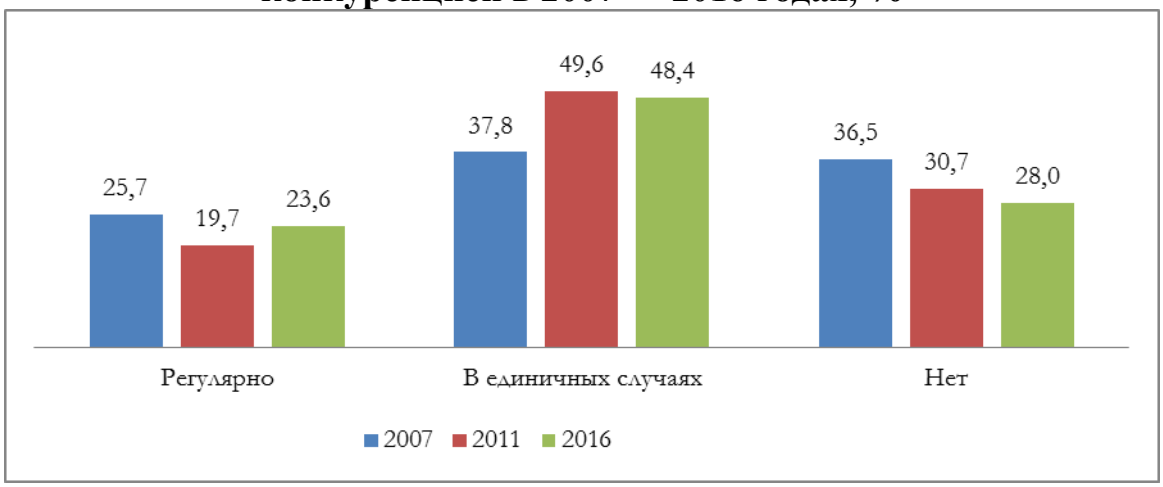
1.4.3.5. Российский союз промышленников и предпринимателей

Проблемы, связанные с недобросовестной конкуренцией, остаются по-прежнему значимыми для бизнеса. Почти четверть участников опроса считают, что недобросовестная конкуренция — одна из наиболее острых проблем, мешающих предпринимательской деятельности в России.

Примерно такая же доля компаний в 2016 году регулярно сталкивалась с нарушением своих прав из-за недобросовестной конкуренции. Вариант «сталкивались в единичных случаях» отметили 48,4% респондентов.

Отрицательный ответ дали 28% организаций.

Нарушение прав компании: столкновение с недобросовестной конкуренцией в 2007 — 2016 годах, %



Динамика 2007-2016 годов отрицательная: компании чаще испытывали трудности в своей деятельности из-за недобросовестной конкуренции — доля ответов «приходилось сталкиваться» выросла с 37,8% до 48,4%.

При этом последние пять лет ситуация остаётся неизменной.

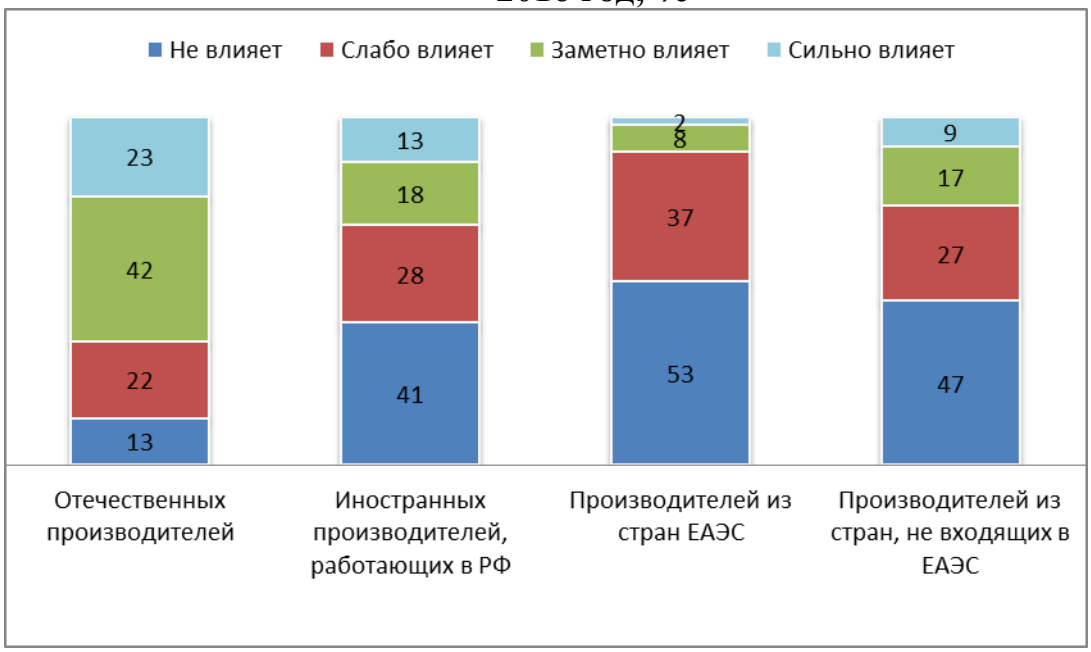
Максимальная доля отрицательного ответа в случае Приволжского федерального округа — 38,2% компаний из ПФО указали, что не сталкивались с проявлениями недобросовестной конкуренции.

Дальневосточные компании страдают из-за недобросовестной конкуренции чаще, чем компании из других регионов.

85,2% компаний строительного сектора заявили, что им пришлось в 2016 году столкнуться с недобросовестной конкуренцией — регулярно или в единичных случаях, доля выше совокупного значения на 13,2%. Также эта проблема актуальна для отрасли «оптовая и розничная торговля».

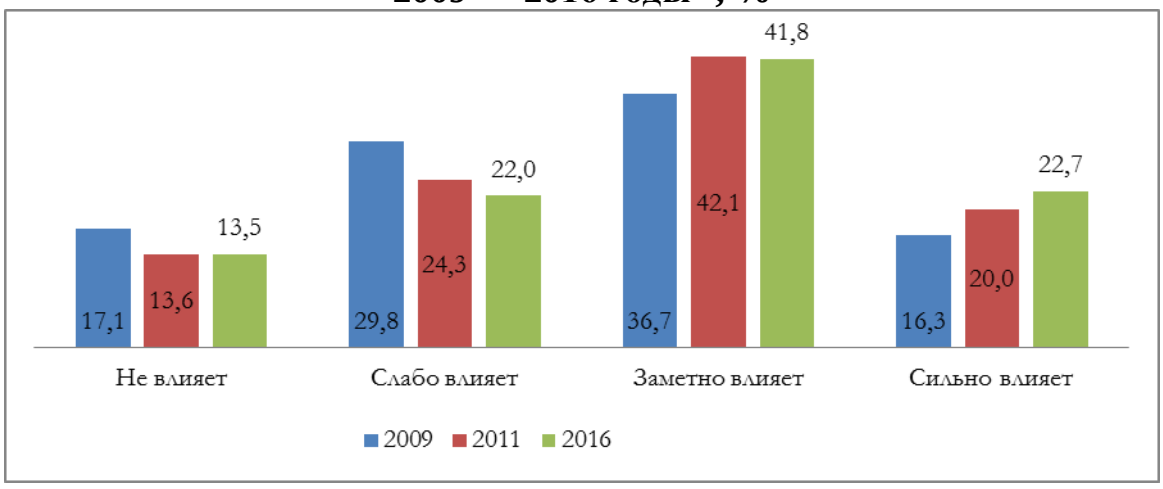
Каким образом устроена конкурентная среда в России, в целом? Бизнес дал следующую оценку давления конкуренции на деятельность компании со стороны различных производителей.

Влияние конкуренции на деятельность компании со стороны… 2016 год, %



Большинство компаний — 41,8% — назвали влияние конкуренции со стороны отечественных производителей заметным. 22,7% считают, что влияние сильное. Ответ «слабо» дали 22% участников опроса. Конкуренция со стороны отечественных производителей не оказывает влияния только на 13,5% компаний.

Динамика оценок конкурентной среды: отечественные производители 2009 — 2016 годы[39], %



[39] Вопрос о конкурентной среде появился в анкете в 2009 году

**При дальнейшем анализе не учитывается вариант «нет ответа».*

По сравнению с 2009 годом выросла доля тех компаний, на деятельность которых конкуренция со стороны отечественных производителей влияет сильно — с 16,3% до 22,7% через промежуточное значение 2011-го года 22%.

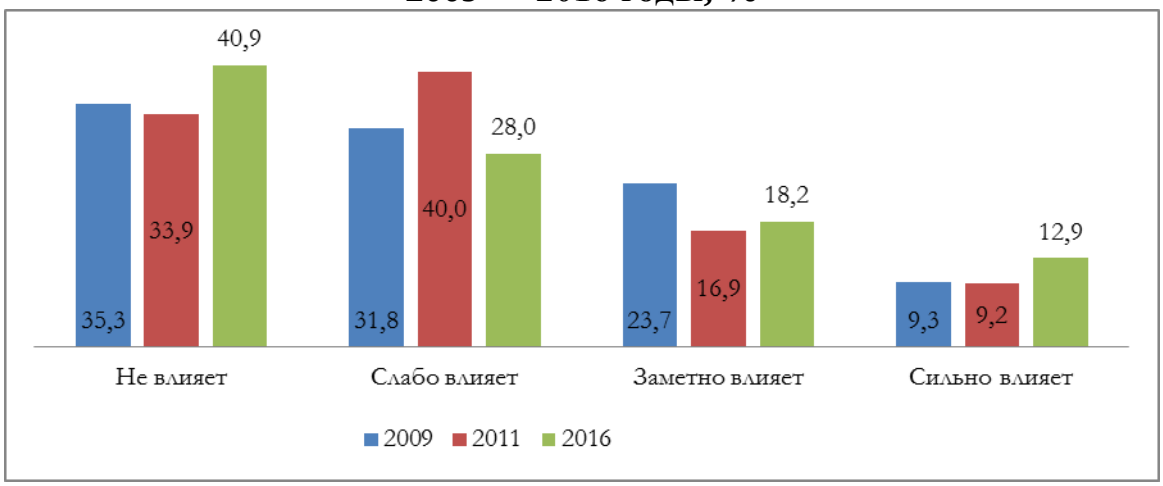
Респонденты стали также чаще выбирать вариант «заметно влияет».

Сильное конкурентное давление со стороны национальных производителей испытывают на себе компании из Южного и Уральского федеральных округов: доля этого варианта достигла 40%.

Максимальная доля ответа «влияет сильно» зафиксирована в случае компаний строительного сектора — 30,4%.

Организации отрасли «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» в два раза чаще других дали ответ «влияния со стороны отечественных компаний нет».

Динамика оценок конкурентной среды: иностранные производители, работающие на территории России, 2009 — 2016 годы, %



**При дальнейшем анализе не учитывается вариант «нет ответа».*

Оценки 2009 и 2011 года близки друг к другу, хотя к 2011 году выросла доля варианта «конкуренция влияет слабо» за счёт снижения доли ответа «заметно влияет».

В 2016 году самым популярным вариантом стал — «конкуренция со стороны иностранных производителей, работающих на территории России, не влияет на деятельность компании» — по сравнению с 2009 годом он прибавил 5,6% до значения 40,9%.

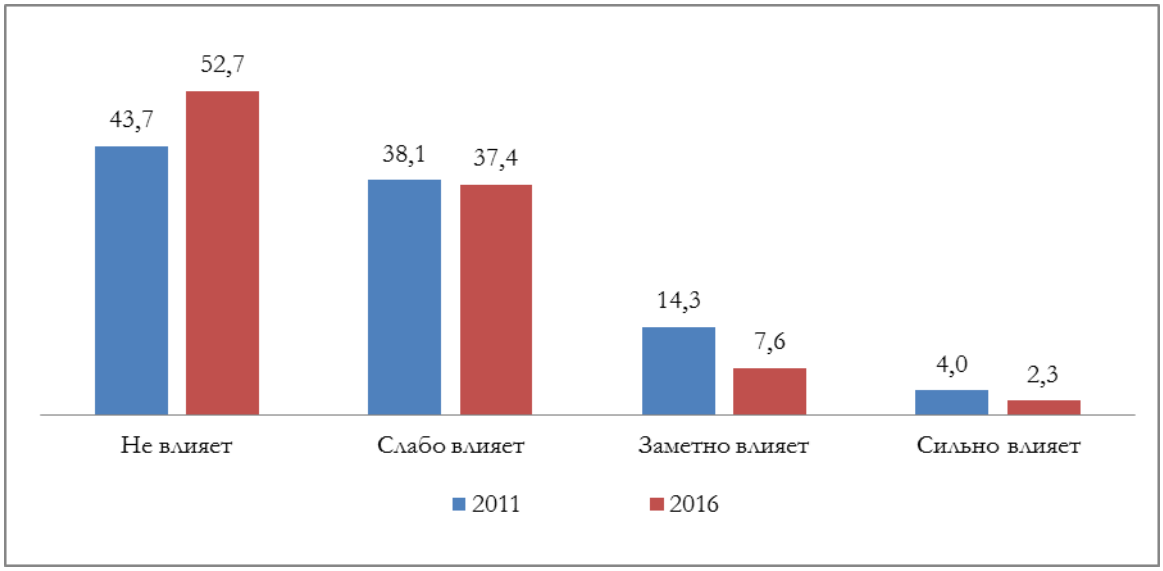
Половина дальневосточных компаний не ощущают на себе влияния со стороны иностранных производителей, работающих в их регионе. (+10% к общему значению).

Максимальное давление испытывают компании из Сибирского федерального округа: 27,3% участников опроса из СФО дали ответ «влияние сильное» и 40,9% — «влияние заметное».

Внутри секторов «строительство», «производство и распределение электроэнергии, газа и воды», «транспорт и связь» почти отсутствует конкуренция со стороны иностранных производителей, работающих на территории России.

Сильное влияние отметили 27,3% организаций, занятых в добывающей отрасли.С 2011 года в опрос добавлены вопросы о конкурентном давлении компаний из Таможенного союза и Евразийского экономического союза, и о конкурентном воздействии со стороны производителей из стран, не входящих в ТС/ЕАЭС.

Динамика оценок конкурентной среды: производители из стран ЕАЭС, 2011 — 2016 годы, %



**При дальнейшем анализе не учитывается вариант «нет ответа».*

За последние пять лет респонденты стали чаще выбирать вариант «конкуренция со стороны производителей из ЕАЭС не влияет на деятельность компании». Более половины всех организаций не ощущают на себе такого рода конкурентного давления. О слабом влиянии заявили 37,4% участников опроса.

Только 2,3% компаний назвали в 2016 году влияние конкуренции со стороны производителей из ЕАЭС сильным.

69,2% дальневосточных компаний отрицают, что на их работу каким-либо образом влияет конкурентное воздействие со стороны производителей из ЕАЭС.

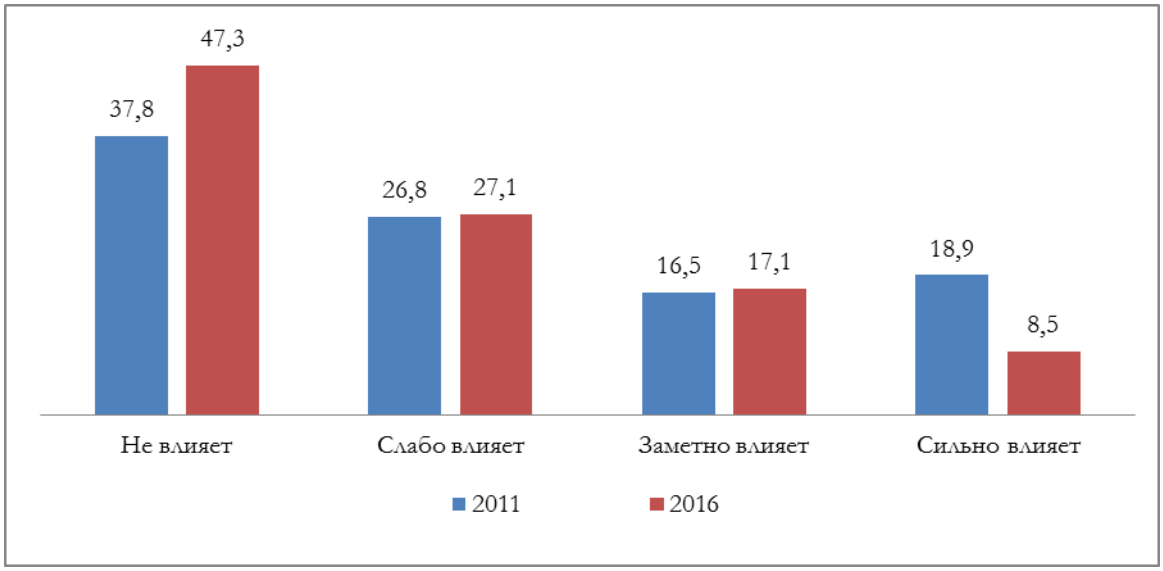
Слабым это влияние назвало большинство участников опроса из Сибирского федерального округа.

Более-менее заметное влияние оказывает конкуренция с организациями из ЕАЭС на компании из Центрального и Южного федеральных округов.

Строительные и энергетические компании в 70% случаях дали ответ «нет, эти производители не влияют на деятельность компаний».

На большинство предприятий отрасли «обрабатывающие производства» конкуренция со стороны производителей из ЕАЭС влияет, но влияние это слабое.

Динамика оценок конкурентной среды: производители-импортёры не из стран ЕАЭС, 2011 — 2016 годы, %



**При дальнейшем анализе не учитывается вариант «нет ответа».*

В 2016 году почти половина участников опроса ответила, что конкуренция со стороны импортёров не влияет на деятельность. 27,1% оценили это влияние как слабое. 17,1% предпочли вариант «заметное», а 8,5% респондентов назвали влияние сильным.

По сравнению с 2011 годом снизилась доля ответа «влияние конкуренции со стороны производителей-импортёров сильное» на 10%.

На деятельность сибирских компаний конкуренция с производителями-импортёрами влияет в большей степени, чем на организации из других регионов. Также заметное влияние такого рода конкуренция оказывает на работу компаний из Северо-Западного федерального округа.

Компании из ДВФО снова чаще других выбирали отрицательный вариант.

30% компаний обрабатывающего сектора сказали, что влияния со стороны импорта нет, и эта доля ниже совокупного значения на 17,2%. Именно на столько же процентных пунктов выше в их случае доля варианта «влияние слабое».

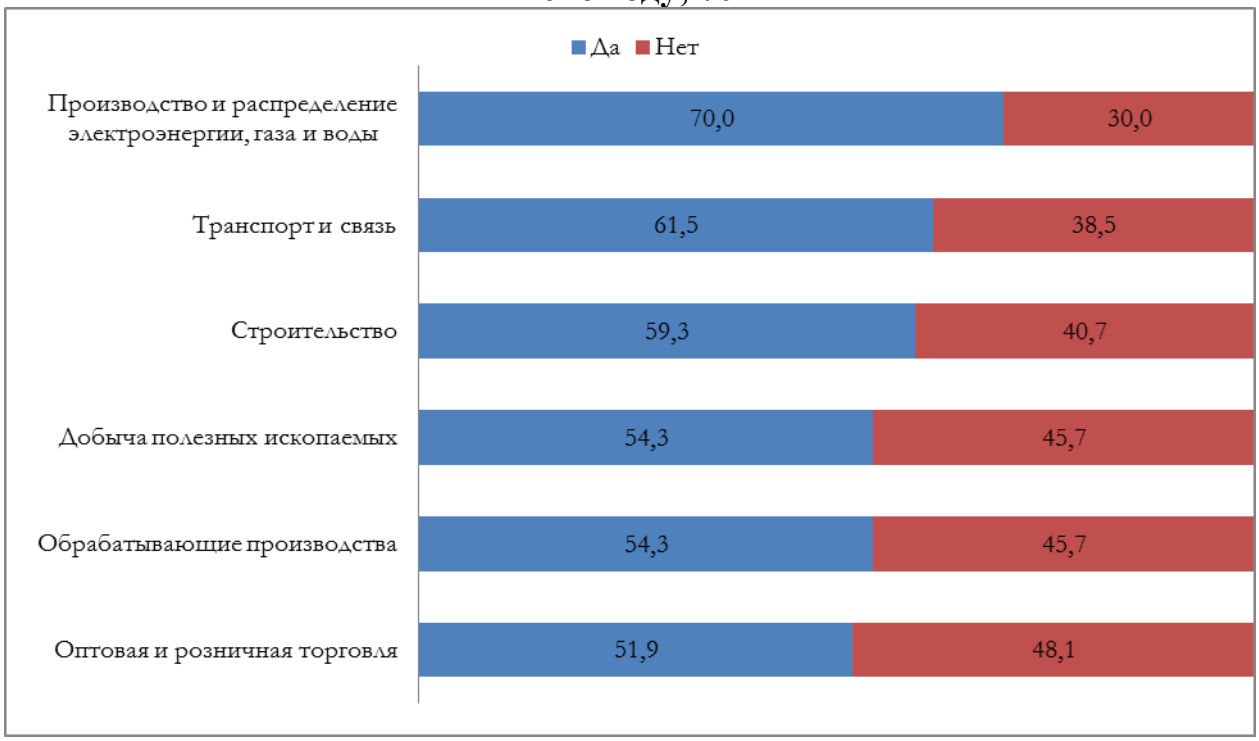
На деятельность строительных компаний конкуренция со стороны импортёров почти не оказывает влияния.

В 2016 году в анкету был добавлен ряд вопросов, дополнительно характеризующий конкурентную среду в контексте темы государственных и муниципальных закупок.

56% респондентов участвовали за последние два года в процедурах торгов и запросах котировок в сфере закупок товаров, работ или услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. 37,1% ответили, что такого опыта у них не было, и 6,9% компаний предпочли пропустить вопрос.

Чаще других в этих процедурах принимали участие компании отрасли «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» — доля положительного ответа достигла в их случае 70%.

Участие в процедурах торгов и запросах котировок в сфере госзакупок в 2016 году, %



**По другим отраслям данные не отвечают критерию репрезентативности. «Нет ответа» исключены из распределения.*

Процедуры торгов и запросов котировок в сфере госзакупок, по мнению 52,5% ответивших на вопрос, в ряде случаев создают барьеры для добросовестных участников. 25% компаний ответили, что, напротив, процедуры обеспечивают конкурентный и прозрачный доступ для участников. Пятая часть компаний предпочла вариант «процедуры неэффективны и ограничивают конкуренцию». Из распределения исключены те, кто затруднился с ответом. Изначально их доля составляла 22,1% от всех участников опроса.Также компании смогли оценить конкуренцию с госкомпаниями или компаниями с госучастием. Вариант «Госкомпании или компании с государственным или муниципальным участием на рынке, где

работает компания, отсутствуют или практически отсутствуют» выбрали 41% представителей бизнеса. Следующий ответ — «госкомпании представлены на рынке, и они находятся в равных условиях со всеми» — получил долю 31,4%. По мнению 16% респондентов, госкомпании пользуются преференциями или даже используют механизмы недобросовестной конкуренции. Десятая часть пропустила данный вопрос.

Оценка конкуренции с госкомпаниями или компаниями с государственным участием, 2016 год, %

На Дальнем Востоке и в Южном федеральном округе госкомпании чаще используют механизмы недобросовестной конкуренции, преференции, доля этого варианта выше в два раза совокупного значения.

Половина участников опроса из Приволжского федерального округа ответила, что госкомпании работают на равных условиях со всеми остальными участниками рынка, и это максимальная доля этого варианта.

Порядка 30% строительных организаций убеждены, что госкомпании недобросовестно используют административный ресурс и получают различные преференции (+10% к значению в общем распределении данных).

Госкомпании отсутствуют или практически отсутствуют в торговой сфере, согласно ответам 68% респондентов, занятых в торговле.

В заключение, в части предложений по совершенствованию конкуренции, РСПП считает необходимым подчеркнуть следующее:

1. Экономическое развитие страны и эффективное развитие конкуренции должны строиться на принципе создания частному бизнесу дружественного гарантированного государством инвестиционного климата, и обеспечение равных условий конкуренции частному бизнесу с государственными компаниями.

2. Проведенные опросы достаточно убедительно показывают, что введение эмбарго в отношении ряда товаров иностранного происхождения и

проводимая Правительством РФ политика импортозамещения позволили создать определенные возможности для расширения отечественного производства и, таким образом, способствовали повышению уровня конкуренции между российскими производителями и сокращению влияния на спрос со стороны иностранных компаний, как работающих на территории РФ, так и импортирующих товары.

Однако важно отметить, что, поддерживая отечественного предпринимателя, государство не должно допускать создания дискриминационных условий путем предоставления отдельным хозяйствующим субъектам различных преимущественных условий при наличии иных действующих игроков на рынке. Предоставление преференций (субсидий) может привести в перспективе не только к падению уровня конкуренции, но и ухудшению качества продукции при сохранении высокой цены на нее.

Уровень вмешательства государства в экономику через поддержку отечественного предпринимательства должен быть обоснован и разумно ограничен сроками и размерами. Кроме того, приоритет в любом случае должен быть отдан созданию предприятий с нуля или их модернизации на базе отечественных инноваций и разработок.

3. В связи с вышеуказанным вопрос снятия антимонопольных иммунитетов, установленных в настоящий момент для интеллектуальной собственности (пункт 4 статьи 10, пункт 9 статьи 11 Закона о защите конкуренции), нуждается в серьезной, комплексной проработке на предмет целесообразности таких изменений, и анализе всей системы законодательства, а не только Закона о защите конкуренции, принимая во внимание, систему права Российской Федерации, положения Конституции РФ и Гражданского кодекса РФ. Следует проанализировать вопрос о возможном влиянии таких законодательных изменений на развитие инновационной экономики и изобретательства. Не оспаривая саму возможность использования монопольного по своей сути исключительного права в целях ограничения конкуренции, РСПП представляется обоснованным действовать не путем прямого исключения иммунитетов из статей 10 и 11 Закона о защите конкуренции, а отдельно ограничить использование в бизнесе наиболее вредных лицензионных практик и презюмировать их как нарушающих антимонопольный закон. В целом, для обеспечения интересов обороны и безопасности государства достаточно положений ст. 1360 Гражданского кодекса РФ, согласно которой Правительство РФ 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. Однако следует распространить положения данной нормы закона и на случаи обеспечения интересов населения страны.

4. При этом следует поддержать антимонопольный орган в общем стремлении к сокращению административной нагрузки на бизнес, что выразилось в уменьшении общего количества сделок, подлежащих контролю со стороны ФАС России, и развитии института предупреждения, введенного в рамках четвертого антимонопольного пакета и позволившего в 2016 году в два раза сократить число дел, возбужденных регулятором. Высокая исполнимость предупреждений антимонопольного органа, быстрое устранение нарушений свидетельствует о заинтересованности компаний в том, чтобы избежать серьезных репутационных и экономических последствий для своего бизнеса. Таким образом, поддержки заслуживает ориентация ФАС России на предупреждение и предотвращение нарушений, а не наказание субъектов хозяйственной деятельности, на дальнейшее развитие конкуренции, а не ее защиту.

5. Вышеуказанной цели служит также развитие принципа правовой определенности в отношениях бизнеса и антимонопольного органа. Речь идет о мерах по формированию единообразия в применении норм законодательства о защите конкуренции, в частности, о принятии центральным аппаратом ФАС России ряда разъяснений по наиболее актуальным вопросам правоприменения и создании внутриведомственной процедуры обжалования решений территориальных органов.

6. Приведенные в настоящем письме результаты опросов российских компаний также показывают, что одним из отрицательных факторов, влияющим на развитие конкуренции, продолжает оставаться значительная доля госкомпаний в российской экономике. Опросы свидетельствуют о том, что госкомпаниями зачастую используются методы недобросовестной конкуренции и преференции. По этой причине обоснованным представляется снижение уровня огосударствления экономики и общего вклада государства в экономику, сокращения числа ГУМов и МУПов.

7. РСПП поддерживает начатую ФАС России реформу сферы регулирования цен (тарифов) и естественных монополий, и подтверждает свое намерение принять активное участие в этой деятельности.

1.4.3.6. Национальный союз производителей молока

Российский внутренний рынок молока и молочной продукции остается одним из самых высококонкурентных по причине того, что на нем работает более 20 тыс. предприятий. В то же время на рынок оказывает серьезное давление внешние конкуренты, в том числе белорусские производители, а также предприятия третьих стран.

Ключевым ограничением для развития молочной отрасли является ее низкая привлекательность для частных инвестиций. Этому способствуют:

- длительные периоды окупаемости инвестиционных проектов – 15 и более лет против 5-7 лет в птицеводстве и свиноводстве;
- высокие процентные ставки по инвестиционным кредитам;

• более высокие инвестиционные затраты в сравнении с развитыми странами: по оценкам экспертов, затраты на одно стойломесто в России на 30% выше, чем в США, и на 20% выше, чем в Европе, что связано с высокими инфраструктурными расходами и отсутствием развитого рынка высокопродуктивного молочного скота.

Критически важным для привлечения частных инвестиций в молочную отрасль является снижение сроков окупаемости инвестиционных проектов в молочном скотоводстве до 8 – 10 лет.

В вопросе стимулирования развития молочной отрасли особая роль отводится государству, ключевыми задачами в области эффективного регулирования внутреннего молочного рынка при этом должны стать:

1. Обеспечение повышения доходности производителей молока путем субсидирования инвестиционного и краткосрочного кредитования, возмещения части капитальных затрат на создание и модернизацию перерабатывающих предприятий и объектов молочного животноводства, субсидирование производства товарного молока.

3. Поддержка переработчиков молока путем возмещения капитальных затрат на создание и модернизацию предприятий по переработке молока в размере не менее 35% сметной стоимости объекта (но не выше предельной стоимости объекта), возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам) на строительство и модернизацию молокоперерабатывающих предприятий.

4. Разработка и реализация комплекса мер немонетарного регулирования отрасли. Такими мерами должны стать: интервенции, технические регламенты, снижение административной нагрузки, в том числе отказ от электронной ветеринарной сертификации.

5. Сокращение влияния сезонного фактора на ценовую конъюнктуру молочного рынка в сезон «большого молока» путем применения механизма закупочных и товарных интервенций в отношении сухого молока и сливочного масла.

6. Разработка долгосрочной (не менее чем на 15 лет) стратегии развития молочной отрасли России с фиксированным комплексом инструментов регулирования и мер поддержки отрасли.

7. Ужесточение ответственности (кратное увеличение штрафов) за нарушение технического регламента ЕАЭС в части маркировки молочной продукции, в частности за отсутствие на этикетке информации о наличии жиров немолочного происхождения и реализации молокосодержащей продукции под видом молочной.

8. Стимулирование потребления молока и молокопродуктов через программу внутренней продовольственной помощи и развитие инфраструктуры системы социального питания; программы стимулирования потребления молока и молочных продуктов (по аналогии с программой Союзмолоко «Три молочных продукта в день»).

Комплексное решение обозначенных задач позволит обеспечить восстановление и развитие молочной отрасли, создать условия для увеличения объемов производства молока и молочных продуктов, снизить количество попадаемой на прилавки некачественной продукции.

1.4.3.7. Ассоциация антимонопольных экспертов

1. Антимонопольная политика

1.1. Изменение регулирования

Какие приоритетные задачи в части изменения антимонопольного регулирования необходимо решить в текущем году?

- Законодательное закрепление антимонопольного комплаенса (около 9% высказавшихся);
- Реформирование законодательства о естественных монополиях, в частности определение понятия естественные монополии (около 7% высказавшихся);
- Развитие и совершенствование тарифного регулирования путем унификации и установления прозрачных правил тарифообразования (около 6% высказавшихся). Перестать принимать тарифные решения исходя из политической целесообразности (целенаправленное занижение тарифов) и ориентироваться только на законодательство, а также исключить смешение антимонопольных и тарифных вопросов;
- Повышение качества экономического анализа при рассмотрении дел и сделок экономической концентрации (около 5% высказавшихся). На данный момент стандартная практика ФАС рассмотрения этих сделок основывается на анализе долей рынка, в то время как в Европе и США упор делается на более точный анализ односторонних эффектов. Зачастую, отчет является формальной бумагой, которая между тем, изначально призвана быть одним из базовых доказательств по некоторым нарушениям, т.е. должна отличаться исключительно высоким качеством и уровнем проработки. Повышать прозрачность и доступность данных, используемых в обоснование принимаемых антимонопольными органами решений. Требуется проведение глубокого экономического анализа при разработке правил недискриминационного доступа к услугам СЕМ в портах и транспортных терминалах и установления цен, тарифов на услуги в портах исключительно в рублях.
- Реформирование 223-ФЗ в целях повышения прозрачности, совершенствование процедур закупок, ограничения способов закупок (4% высказавшихся);

- Соотношение АМЗ и законодательства об интеллектуальной собственности (как минимум издание полноценного разъяснения ФАС) (3% высказавшихся);
- Разработка методики анализа конкуренции на цифровых рынках;
- Введение системы маркеров в рамках программы освобождения от ответственности;
- Осуществление контроля за созданием ГУП и МУП;
- Подготовить разъяснения в части антимонопольного регулирования в сфере гособоронзаказа;
- Устранение остающихся пробелов в 135-ФЗ и 57-ФЗ, в том числе по соотношению Реестра ФАС и ч. 6 ст. 57-ФЗ;
- Внедрение единой универсальной процедуры проведения торгов в случаях, когда проведение таких торгов является обязательным в соответствии с законодательством;
- Подготовить разъяснения по вопросам, связанные с коммерческой тайной и конфиденциальной информацией в процессе антимонопольного разбирательства (3 респондента);
- Расширить сферу применения института предупреждения (2 респондента);
- Урегулировать вопрос четкого определения предмета проверки и соответствующего определения объема запросов информации в рамках проверки (прежде всего, касается внеплановых проверок), усовершенствование регламента о проверках;
- Выдать разъяснения на предмет определения термина «права, позволяющие определять условия осуществления предпринимательской деятельности»;
- Внедрение механизма обязательной оценки воздействия на конкуренцию при принятии проектов нормативных правовых актов (наряду с ОРВ);
- Корректировка «антикризисных» нормативных актов (импортозамещение, закупка инновационной продукции российских компаний, закупки у субъектов МСП и пр.) с целью недопущения дискриминации в сфере господдержки и развития отраслей экономики, конкурентоспособных на мировых рынках;
- Развитие частноправовых средств защиты (компенсации за нарушение антимонопольного законодательства (‘statutory damages’);
- Совершенствование института групповых исков с учетом лучших мировых практик;
- Совершенствование правил недискриминационного доступа к ограниченной инфраструктуре;
- Совершенствование норм о смягчении ответственности за антиконкурентные соглашения (унификация антимонопольного,

административного, гражданского и уголовного законодательства (2 респондента);

- Развитие биржевой торговли товарами на ключевых рынках, в т. ч. единых правил биржевой торговли в рамках ЕАЭС;
- Усовершенствование антимонопольного процесса, как с точки зрения регулирования, так и с точки зрения исполнения существующих норм. Процесс имеет ярко выраженный обвинительный уклон, что исключает даже малейшие проявления состязательности и существенно нарушает возможность адекватной защиты. В совокупности с недостаточным вниманием судов впоследствии приводит к невозможности защиты прав в принципе;
- Скорректировать процесс рассмотрения дел о рекламе в духе 4-го антимонопольного пакета (например, предусмотреть составление заключения об обстоятельствах по этой категории дел);
- В регулировании соглашений снизить давление на вертикальные соглашения, которые снижают внутрибрендовую конкуренцию;
- Обеспечение единообразия правоприменительной практики территориальных управлений (2 респондента);
- Принять изменения в 135-ФЗ в части заключения соглашений о сотрудничестве по делам об антиконкурентных соглашениях;
- Изменить подследственность дел по 178 УК РФ;
- Привести в соответствие требования Рекомендаций ФАС России по разработке и применению коммерческих политик хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение на рынках лекарственных средств и медицинских изделий и Кодекса добросовестных практик фармацевтической отрасли;
- Изменение подходов признания цены монопольно высокой/низкой и использование при этом различных методов, в том числе метода долгосрочных инвестиций;
- Исключить из ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции» возможность преследования за ущемление интересов. (сделать исключение для ФАС в ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан РФ» с тем, чтобы ФАС не была обязана реагировать на любое обращение гражданина);
- Актуализировать регламенты, необходимые для согласования сделок экономической концентрации (Приказ ФАС № 129 и № 293);
- ФАС необходимо установить четкие критерии, касающиеся распространения рекламы с помощью рекламных конструкций/щитов: 1. установить минимальный размер шрифта, который может быть использован в рекламе на щитах; 2. представить разъяснение по термину, широко используемому ФАС в делах о нарушениях законодательства о рекламе - «импульсное восприятие информации/рекламы потребителем».
- Необходимо дать четкие разъяснения по применению положений статей 27-32 Федерального закона «О защите конкуренции», в частности, о

применимости положений п. 2 ст. 29 указанного закона к сделкам между дочерними обществами одного и того же основного общества;

- Разъяснения и изменения в законодательство, направленные на более понятное регулирование запретов на установление МВЦ и запретов на ценовое дискриминирование;
- Процедурные вопросы ведомственной апелляции;
- Либерализация законодательства об иностранных инвестициях;
- Дифференциация регулирования для субъектов малого предпринимательства, соразмерность наказания;
- Увеличить ответственность за нарушение положений ст. 14.6 ФЗ «О защите конкуренции», а именно - за недобросовестную конкуренцию, связанную с созданием смешения (в связи с увеличением случаев паразитирования на товарах известных производителей);
- Методика анализа рынка, тарифное регулирование, block exemptions, предусмотренные Постановлением Правительства требуют полного обновления;
- Урегулировать процедуру и порядок согласования соглашений о совместной деятельности;
- Необходимо устранить ряд барьеров, препятствующих активному развитию конкуренции на рынках реализации нефтепродуктов, в частности:

1. Недостаточность экономических и административных мер по борьбе с деятельностью недобросовестных участников рынка, осуществляющих реализацию некачественного (контрафактного) топлива в нарушение Техрегламента Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту» (ТР ТС) и «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (КоАП).
2. Развитие конкуренции сдерживает госрегулирование товарных рынков, которое приводит к нарушению рыночных механизмов формирования цен на товары. Это в полной мере относится к рынку СУГ в части регулирования поставок для нужд населения.

В январе 2017 г. Минэнерго РФ были подготовлены поправки в Федеральный закон №69 от 31.03.1999 «О газоснабжении в Российской Федерации», согласно которым вместо ожидаемой либерализации рынка предполагается законодательное закрепление балансовых заданий на поставки СУГ. Это будет иметь следующие негативные последствия: снижение темпов развития производства СУГ, снижение производства объемов для коммунально-бытовых нужд в пользу увеличение производства бензинов, газов для автотранспорта и нефтехимии, реализуемых по нерегулируемым ценам. Кроме того, увеличатся злоупотребления со стороны уполномоченных газораспределительных организаций (ГРО),

приобретающих СУГ для коммунально-бытовых нужд по регулируемой цене, связанные с его дальнейшей перепродажей по коммерческим ценам.

Во избежание этого предлагаем продолжить реализацию ранее принятых решений по отмене госрегулирования рынка СУГ: разработать и ввести механизм адресных субсидий для населения, отменить действие Приказа ФСТ России №143-э/6 от 15.05.2015 "Об утверждении оптовой цены на сжиженный газ для бытовых нужд" с сохранением регулирования розничной цены, создать условия для увеличения реализации газов на биржевых торгах.

3. Развитию конкуренции в дальнейшем способствовало бы стимулирование реализации нефтепродуктов на бирже путем включения в совместный Приказ ФАС РФ и Минэнерго РФ №3/15 от 12.01.2015 «Об установлении для хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, минимальной величины продаваемых на биржевых торгах» изменений о распространении обязательства об объемах реализации нефтепродуктов на бирже для субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, на всех крупных производителей нефтепродуктов (ТАИФ, ТАНЕКО, ФортеИнвест, Марийский НПЗ, Антипинский НПЗ, Хабаровский НПЗ и др.). Кроме того, полагаем целесообразным введение норматива по закупкам на бирже стандартных биржевых товаров государственными и муниципальными заказчиками. Соответствующие изменения могут быть внесены в ФЗ №44 от 5.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или предусмотрены иным нормативным документом;

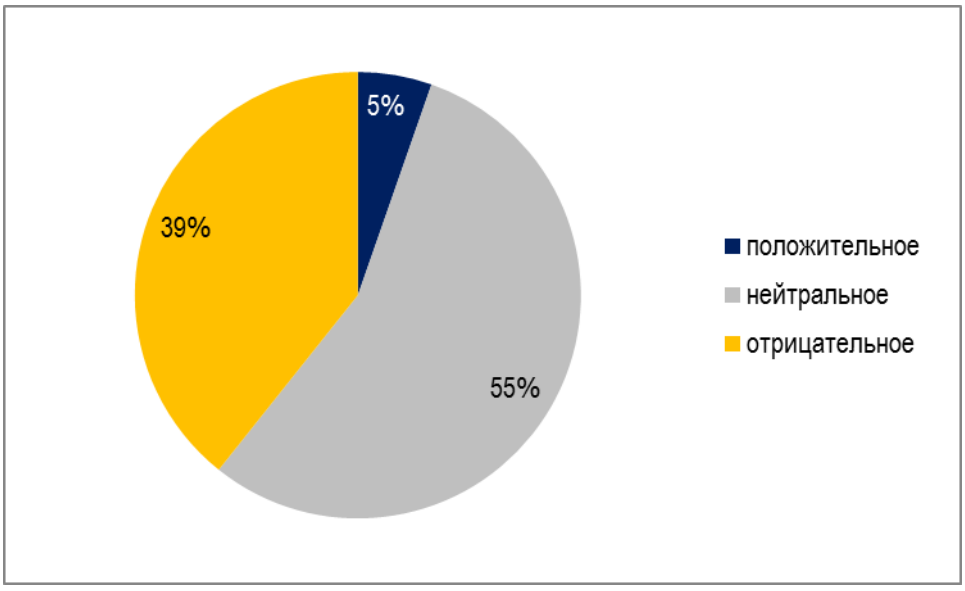
- Обеспечить предсказуемость тарифной политики субъектов естественных монополий. Неэффективность деятельности субъектов естественных монополий не должна приводить к росту тарифов для потребителей (например, введение ОАО «РЖД» экспортной надбавки к тарифам и дополнительная индексация тарифов на 2017 год).
- Отказаться от законодательных инициатив по введению обязанности для крупного бизнеса осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства. Поддержка субъектов малого предпринимательства должна осуществляться с использованием иных механизмов.
- Оценить влияние перекрестного субсидирования в электроэнергетике на экономику и конкуренцию. Поддержать промышленные предприятия в вопросе о необходимости отмены перекрестного субсидирования;
- Исключить часть 5 статьи 5 Федерального закона «О защите конкуренции» (далее – Закон о конкуренции), в соответствии с которой субъект естественной монополии априори признается занимающим доминирующее положение. Федеральный закон «О естественных монополиях» допускает возможность перехода сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка. Вместе с тем указанная норма в Законе о конкуренции, приводит к

тому, что антимонопольный орган не считает нужным исследовать состояние конкуренции на рынке, отнесенном законодательством к сфере деятельности субъектов естественных монополий, позволяя себе даже не проводить минимальный анализ, предусмотренный приказом ФАС России № 220.

- В статье 28 Закона о конкуренции оставить подлежащими предварительному согласованию с антимонопольным органом только сделки, в результате которых приобретаются голосующие акции (доли), позволяющие распоряжаться более 50% голосующих акций (долей) и в результате которых образуется группа лиц по пункту 1 части 1 стать 9 Закона о конкуренции. Одним из признаков ограничения конкуренции, указанному в статье 4 Закона о конкуренции, является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке. Следовательно, последствия для рынка будут иметь только сделки, в результате которых сокращается число хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу (в настоящее время подлежат согласованию как сделки, в результате которых хозяйствующих субъект приобретает менее 50% голосующих акций, так и сделки, при которых хозяйствующий субъект, распоряжающийся более 50% голосующих акций, приобретает пакет акций, позволяющий ему распоряжаться более 75% голосующих акций).

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

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



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

- Министерство экономического развития Российской Федерации (15 чел.);
- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (4 чел.);
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (2 чел.);
- Центральный Банк России (2 чел.);
- Министерство транспорта Российской Федерации (2 чел.);
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
- Министерство энергетики Российской Федерации;
- Министерство здравоохранения Российской Федерации;
- Затрудняюсь ответить (10 чел.), однако если бы работа осуществлялась в соответствии с принципами конкуренции, состояние конкуренции на рынках было более ощутимым.

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

- Министерство здравоохранения Российской Федерации (8 чел.)
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (5 чел.);
- Центральный Банк России (4 чел.)
- Министерство экономического развития Российской Федерации (3 чел.);
- Роспотребнадзор (3 чел.);
- Министерство образования (2 чел.);
- Министерство обороны Российской Федерации (2 чел.);
- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (2 чел.);
- Министерство финансов Российской Федерации;
- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (2 чел.);
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (2 чел.);
- Федеральная налоговая служба Российской Федерации;
- ФСС (Фонд социального страхования);
- Госорганы, полномочные распоряжаться имуществом, таможенные органы;
- Росрыболовство, Таможенная служба, все силовые органы;
- Министерство транспорта Российской Федерации;
- МВД России;
- Затрудняюсь ответить (14 чел.).

1.3. Развитие конкуренции в отраслях (на отдельных рынках)

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

- Ж\д перевозки / авиа перевозки / транспорт (30 чел.);
- Фармацевтическая отрасль и медицинские изделия (17 чел.), здравоохранение (2 чел.);
- ТЭК (15 чел.). Роснефть до сих пор не исполнила предписания ФАС, выданное при покупке ТНК-ВР;
- Строительство (6 чел.);
- Государственный заказ / гос. закупки (6 чел.);
- Телекоммуникации (5 чел.), связь (3 чел.);
- Естественные монополии (5 чел.);
- ЖКХ (5 чел.);
- Рынок IT (4 чел.);
- Продукты питания (3 чел.);
- Ритейл электронных устройств (3 чел.);
- Агропромышленный комплекс (3 чел.);
- Торговля (3 чел.);
- Розничная торговля / торговые сети (2 чел.), взаимоотношение торговых сетей и поставщиков;
- Транспортировка газа (2 чел.);
- Особое внимание должно уделяться отраслям с невысоким уровнем конкуренции – субъекты естественных монополий. Постоянный рост тарифов на услуги субъектов естественных монополий оказывает негативное влияние на все отрасли экономики (2 чел.);
- Тендеры;
- В области лицензирования и различных разрешительных процедур, без прохождения которых невозможно осуществление предпринимательской деятельности и наличие которых в некоторых отраслях необоснованно и создает определенные барьеры;
- Необходимо снимать административные барьеры на любых рынках с участием иностранных компаний (прежде всего барьеры, связанные с политикой импортозамещения);
- Рынки услуг предоставления доступа к инфраструктуре (продуктопроводы, электрические сети и пр.);
- Промышленное производство;
- Металлургия и изделия из них;
- Закупки гос. органами и организациями, осуществляющими гос. полномочия. Рынки аэропортов;
- Рынок цемента;

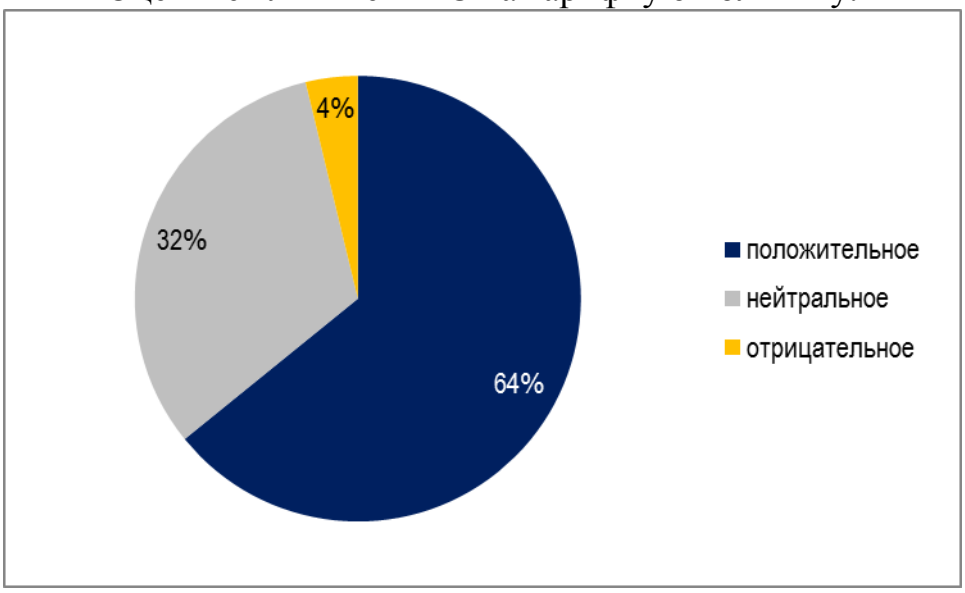
- Концессия;
- Корты;
- Товары народного потребления, услуги населению;
- Тарифы, химическая промышленность;
- ГЧП;
- Недвижимость;
- Затрудняюсь ответить (3 чел.).

Назовите отрасли (рынки), на которые ФАС оказал положительное влияние:

- Фармацевтика и здравоохранение (15 чел.);
- Связь (7 чел.);
- ТЭК (6 чел.);
- Рынок финансовых услуг (4 чел.);
- Промышленность (3 чел.);
- Финансовые рынки (3 чел.);
- IT (2 чел.);
- Розничный ритейл (2 чел.);
- Ритуальные услуги (2 чел.);
- Торговля;
- Рынки транспортных услуг, транспорта и автопроизводства;
- Строительство;
- Посредством контроля гос.закупок - на многие рынки в той или иной мере;
- Региональные рынки пассажирских перевозок (не ж/д);
- Розничная торговля;
- Аэропорты, доступ к инфраструктурным проектам;
- Рынок услуг в аэропортах;
- Рыболовство;
- Разработанные и утвержденные ФАС России Принципы экономического анализа практик ценообразования оказали положительное влияние на сырьевые рынки товаров, в отношении которых существуют ценовые (биржевые и внебиржевые) общепризнанные индикаторы (например, черная металлургия). Применение Принципов позволяет субъектам предпринимательской деятельности самостоятельно оценивать риски нарушения антимонопольного законодательства;
- Затрудняюсь ответить (9 чел.).

2. Государственная политика в области тарифов и естественных монополий

Оцените влияние ФАС на тарифную политику:



Какие подходы ФАС в сфере тарифной политики Вы поддерживаете/не поддерживаете?

Поддерживают	Не поддерживают
• сдерживание роста тарифов; • создание конкурентной среды в сфере тарифной политики; • все подходы, в рамках реформы тарифного регулирования (основное – индексирование тарифов на уровне ниже инфляции; отказ от затратного метода как единственного; принятие единого «тарифного» закона; прозрачность правил тарифообразования, исключающая необоснованные затраты в тарифах); • общий настрой ФАС реформировать данную сферу; • стимулирование госкомпаний к снижению издержек путем установления	• ФАС использует полномочия в сфере тарифов, чтобы шантажировать компании при рассмотрении против них (компаний из их группы) антимонопольных дел; • политический характер решений (целенаправленное занижение тарифов), необходимо ориентироваться только на законодательство; • использование метода нормирования затрат для определения себестоимости; • непоследовательность политики ФАС в сфере естественных монополий. Декларации, которые делал ФАС, полностью девальвированы, заявленные ранее подходы и лучшие практики не используются, а

соответствующих ставок; • прозрачность, принцип, в соответствии с которым прибыль от экономии на издержках может быть передана в распоряжение регулируемой организации; • проводимую ФАС работу по кардинальному пересмотру методик формирования тарифов в области естественных монополий с учетом общих подходов антимонопольного регулирования; • переход к долгосрочному планированию, участие в выработке условий неадминистративного снижения затрат, влияющих на тариф; • снижение количества регулируемых отраслей, планы по переводу части регулируемых отраслей в состояние конкурентного рынка; • использование подхода метода сопоставимых рынков (в том числе «бенчмаркетинга»); • предложения об установлении единообразных правил для разных процедур рассмотрения тарифных споров; • общий подход упорядочить регулирование тарифов, разработать совершенную нормативную базу; • выработку критериев для инвестиционных программ; • упрощение тарифного регулирования и	ситуация в общем откатывается назад (пример – порты); • слишком мягкий подход ФАС к естественным монополиям; • отсутствие предварительного тщательного экономического анализа, достаточной законодательной базы и учета мнения и аргументов бизнеса при наложении обязательств на стивидорные компании переводить тарифы на услуги в портах в рубли; • снижение издержек естественных монополий в обмен на индексацию тарифов, а не их автоматический рост; реформирование естественных монополий, а не их финансирование по принципу «затраты плюс». Данные подходы нуждаются в серьёзной проработке и учёте специфики конкретных товарных рынков.

либерализация рынков; • выведение из-под регулирования в качестве естественных монополий отдельных отраслей (электросвязь, стивидорные компании в портах, конкурирующие порты и аэропорты); • принятие решений о введении, изменении, прекращения регулирования на основе анализа рынка; • позиция по детальному анализу затрат, недопустимости учета затрат на содержание непрофильных активов, требования по инвестициям; • общее направление на снижение преференций; • унификация определённых правил об установлении тарифов на уровне федерального закона; • повышение качества экономического анализа в применении к методам тарифного регулирования; • публичность процесса формирования тарифов.	

Комментарии:

- *Нельзя сказать, что в вопросах тарифной политики ФАС бездействует. Это подтверждается количеством возбужденных административных дел в отношении стивидоров, изменением нормативных актов в сфере тарифного регулирования на железнодорожном транспорте и т.д. Однако основным критерием оценки деятельности ФАС в области тарифного регулирования и деятельности субъектов естественных монополий должен быть фактор уровня роста тарифов.*

  В этой связи представляется целесообразным усиление контроля за деятельностью субъектов естественных монополий, особенно в

сферах инвестиционной деятельности (обоснованность затрат) и определения себестоимости выполняемых работ (оказываемых услуг);

- *Затрудняюсь ответить (5 чел.).*

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Эксперты выделили следующие приоритетные задачи в части изменения антимонопольного регулирования, многие из которых повторяли прошлогодние: закрепление института антимонопольного комплаенса, реформирование законодательства о естественных монополиях, совершенствование тарифного регулирования (предсказуемость тарифной политики), повышение качества экономического анализа при рассмотрении дел и сделок экономической концентрации, соотношение АМЗ и законодательства об интеллектуальной собственности, урегулирование вопросов доступа к коммерческой тайне и конфиденциальной информации в процессе антимонопольного разбирательства, обеспечение единообразия правоприменительной практики территориальных управлений и др.
2. Снизилось количество респондентов до 5 % (в 2015 - 11 %), которые положительно оценивают влияние других органов (кроме ФАС России) на конкуренцию. Положительное влияние чаще отмечали со стороны Министерства экономического развития, Министерства связи и массовых коммуникаций, Министерства промышленности и торговли, Центрального банка, Министерства транспорта. Среди ведомств, которые отрицательно влияют, наиболее часто упоминаются Министерство здравоохранения, Министерство промышленности и торговли, Центральный банк, Министерство экономического развития, Роспотребнадзор.
3. По мнению экспертов, ФАС целесообразно сосредоточиться на развитии конкуренции, в том числе пресечении антимонопольных нарушений, снятии административных барьеров в следующих отраслях: железнодорожные и авиа перевозки, транспорт; фармацевтическая отрасль и медицинские изделия; строительство; государственный заказ (закупки); телекоммуникации; естественные монополии, ЖКХ и др. Вместе с тем ФАС удалось оказать положительное влияние на такие рынки (отрасли), как фармацевтика и здравоохранение, связь, ТЭК, финансовые услуги.
4. 64 % респондентов положительно оценивают влияние ФАС России на тарифную политику. Поддерживается сдерживание роста тарифов (индексирование тарифов ниже инфляции), отказ от затратного метода как единственного, принцип, в соответствии с которым прибыль от экономии на издержках может быть передана в распоряжение регулируемой организации, пересмотр методик формирования тарифов с учетом общих подходов антимонопольного регулирования, снижение

количества регулируемых отраслей, использование метода сопоставимых рынков, выработка критериев для инвестиционных программ естественных монополий, недопустимость учета в тарифах затрат на содержание непрофильных активов. Вместе с тем отрицательное отношение вызывает политический характер принимаемых решений (целенаправленное занижение тарифов), непоследовательность политики ФАС (на примере регулирования портовой деятельности).

5. 43% респондентов отметили ухудшение ситуации с проводимым анализом товарных рынков. Отмечается, что качество аналитических отчетов зависит от подразделения ФАС, в котором рассматривается дело. Также указывается на злоупотребление правами в части защиты и обращения с конфиденциальной информацией как участниками процесса, так и членами комиссии. Как и в 2016 г. среди недостатков эксперты называли шаблонное и поверхностное проведение анализа рынка без учета специфики его функционирования, использование ограниченных и зачастую непроверенных данных о рынке (например, данных из интернет-источников), неиспользование всего инструментария по анализу рынка.
6. Около 2/3 респондентов отметило улучшение практики применения ст. 10 Закона о защите конкуренции. Значимыми делами эксперты назвали дела ФАС против Google, морских портов, Монди, Мособлгаз и пр. Однако, было высказано отрицательное отношение к переквалификации нарушений по ч. 1 ст. 10 закона при недостаточности доказательств по поименованным составам.
7. Существенно увеличилось количество респондентов, которые наблюдают улучшение деятельности ФАС России по раскрытию картелей и иных антиконкурентных соглашений (с 22,4 % в 2015 году до 77% в 2016 г.). Большинство респондентов отметило возросшую активность антимонопольного органа при расследовании картельных соглашений, замечая при этом необходимость концентрации на «классических» картелях, а не только на соглашениях по торгам. По некоторым делам вызывают озабоченность нарушения процедурных норм, а также проблемы доказывания.
8. Подавляющее большинство респондентов (97%) отметили улучшение практики применения ст. 14 Закона о защите конкуренции. Среди значимых дел эксперты назвали разбирательства по жалобам операторов связи в связи с рекламными кампаниями друг к другу, Ферреро vs Эссен, Черкизово vs Мираторг, Kikkoman vs ТД СанБонсай, ФАС vs Тинькофф Банк и пр. Основным недостатком по прежнему названа длительность рассмотрения дел, которая позволяет нарушителю провести кампанию, а также получить дополнительное освещение в СМИ через антимонопольное разбирательство.

9. Около 2/3 опрошенных считает недостаточным внимание ФАС к глобальным сделкам экономической концентрации и изучению влияния сделок на смежные рынки. Указывается на поверхностный подход регулятора (выдачу формальных предписаний, которые не исполняются), что приводит впоследствии к глобальным переделам рынка и ослаблению игроков на смежных рынках. Антимонопольному ведомству целесообразно более активно осуществлять кооперацию с зарубежными регуляторами. Отмечается негативный эффект публичных комментариев по сделке до окончания анализа и рассмотрения ходатайства.
10. 61% экспертов не поддержало меры по усилению ответственности за противодействие ФАС при проведении проверок, опасаясь усиления давления на бизнес. Отмечается наличие у ФАС достаточных полномочий и имеющихся механизмов, в том числе при межведомственном взаимодействии. По мнению одного из респондентов, «усиление ответственности должно вводиться зеркально, как в отношении лиц, препятствующих проверке, так и в отношении лиц, злоупотребляющих полномочиями при проведении проверки».
11. Работа регулятора при рассмотрении антимонопольных дел улучшилась за последний год (так считает 77% опрошенных). При этом положительно влияет на процесс в целом заключение об обстоятельствах дела (93%). Однако больше половины респондентов считает, что процесс рассмотрения дел не является состязательным. Многие респонденты отметили злоупотребление комиссией своими правами и преобладания в целом обвинительного уклона рассматриваемых дел. К негативным последствиям приводят публичные комментарии ФАС по еще рассматриваемым делам. Для улучшения ситуации эксперты рекомендовали решить проблему доступа к конфиденциальной информации, отказаться от действующих подходов, при которых комиссии рассматривают дела на исходе истечения предельного срока, а также урегулировать вопрос заключения мировых соглашений в антимонопольных делах.
12. 68% респондентов отметили улучшение контроля антимонопольного органа за рекламой. Как и в прошлом году, наибольшего внимания со стороны регулятора требует реклама в области фармацевтики и медицинских услуг, банковской и страховой деятельности, пищевой продукции, алкоголя и табачной продукции (по частоте упоминаемости).
13. Немногим более половины опрошенных (57 %) было положительно оценено влияние регулятора на привлечение иностранных инвестиций в РФ. Вместе с тем высказаны критические замечания относительно непрозрачности и длительности текущего процесса согласования сделок. Один из респондентов отметил поверхностную оценку

установления факта скрытого контроля в отношении стратегического предприятия. Респондентами констатирован политический характер отдельных принимаемых Правительственной комиссией решений (в отношении сделок инвесторов из определенных стран или отдельных отраслей), высказана потребность в разъяснении Закона 57-ФЗ и выпуске постатейного комментария. В процессе осуществления контроля антимонопольному органу рекомендовано более тесное взаимодействие с отраслевыми регуляторами.

14. Большинство респондентов высоко оценили эффективность действующих процедур по срочному рассмотрению жалоб с приостановлением торгов в соответствии со ст. 18.1 Закона о защите конкуренции (87%), ФЗ «О федеральной контрактной системе» (68%), ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (59%). Среди рисков законодательных инициатив по совершенствованию 223-ФЗ были названы ограничения самостоятельности выбора способа закупки заказчиками и свободы экономической деятельности в целом. Было отмечено, что ситуация принципиально не изменится до тех пор, пока не будут четко прописаны случаи применения закупки у единственного поставщика. Вместе с тем большинство экспертов отметили увеличение прозрачности действующих процедур в существующей сфере контрактной системы и закупок. Многие респонденты согласились с важностью общественного контроля за публичными закупками как эффективной мерой по предотвращению нарушения законодательства, однако при этом указали на необходимость соблюдения баланса во избежание злоупотребления правами со стороны недобросовестных «контролеров» и существенного увеличения нагрузки на антимонопольный орган. В частности, предложено рассмотреть возможность ограничения круга участников для подачи жалоб (например, только бизнес-ассоциациями, бизнес-омбудсменами, юридическими фирмами), а также обжалования только наиболее крупных закупок. Среди избыточных для бизнеса положений в сфере торгов и закупок названы: необходимость привлечения на тендерной основе консультантов и исполнителей иных услуг, носящих доверительный характер, требования об обеспечении исполнения контракта, выход ФАС за пределы доводов жалобы при рассмотрении дела, закупки у МСП и пр.

15. Подавляющее большинство опрошенных (92%) высоко оценили информационную открытость ФАС России. В качестве общего замечания отметили преждевременность публикаций о рассматриваемых регулятором делах, по которым не вынесены решения, а также умалчивание о проигранных в судах антимонопольных дел, что в целом не позволяет создать объективную картину правоприменения.

16. Готовы работать в антимонопольном органе при сохранении текущего уровня доходов 55% опрошенных, что позволяет сделать вывод о привлекательности ФАС России как работодателя.

1.4.3.8. Некоммерческое партнерство «Объединение корпоративных юристов России»

1.Оценка состояния конкуренции и конкурентной среды в Российской Федерации

Члены ОКЮР положительно определили принимаемые в последние годы меры, направленные на развитие конкуренции на рынке топлив и услуг по их транспортировке трубопроводным транспортом, в том числе, на либерализацию товарных рынков.

Отрадно, что российское антимонопольное регулирование развивается с большой скоростью, и при этом во многих сферах ФАС России были выработаны подходы и стандарты, схожие с принятыми на международном уровне и в других странах. Это стало возможно во многом благодаря существенным усилиям ведомства, в том числе, в фармацевтическом секторе. Приветствуется, что ФАС России совместно с фармацевтическими компаниями разработал Кодекс добросовестных практик в фармацевтической отрасли в целях саморегулирования фармацевтического бизнеса на территории Российской Федерации и создания справедливых, открытых и добросовестных правил конкурентного взаимодействия. Кодекс содержит ряд прогрессивных положений, разъясняющих некоторые нормы антимонопольного законодательства, и в целом направлен на снижение рисков антимонопольного воздействия.

С удовлетворением отметили, что российский антимонопольный орган продолжает свою политику открытости и доступности для диалога с бизнес-сообществом и нацелен на плодотворное сотрудничество и взаимодействие в интересах развития конкуренции в Российской Федерации.

В 2016 году ФАС России успешно продолжил работу, направленную на предотвращение нарушений в области антимонопольного регулирования и развития практики антимонопольного комплаенса. Компании ожидают завершения этой работы и внесения изменений в законодательство для упорядочения понимания и применения данного института.

Члены ОКЮР считают рынок телекома наиболее прозрачным и конкурентным среди других отраслей.

Устаревшим названо отнесение услуг общедоступной электросвязи к сфере естественных монополий, а также существующий подход к оценке взаимозаменяемости услуг подвижной радиотелефонной и местной связи.

Между тем, отрадно, что политика ФАС в этой области начинает меняться в лучшую сторону.

Члены ОКЮР считают необходимым обратить внимание ФАС на проблемы, которые сегодня затрудняют ведение бизнеса на рынке телекоммуникаций:

1. При размещении оборудования и сети связи оператор связи зачастую вынужден заключать договоры с управляющими компаниями (УП) или ТСЖ в условиях отсутствия конкуренции. При этом УК/ТСЖ не признаются занимающими доминирующее положение на рынке. Согласно позиции судов, данные организации представляют интересы и выражают волеизъявление собственников имущества многоквартирного дома относительно размещения оборудования третьих лиц, что соответствует ст. 44, 138, 144 ЖК РФ (см.: Определение Верховного Суда РФ от 22.11.2016 по делу N 305-КГ16-3100, А40-18305/2015). Поскольку УК/ТСЖ не подтверждают правомерность своих действий по отношению к операторам связи решениями собственников помещений,вышеуказанные выводы представляются ошибочными. Более того, в данных спорных вопросах операторы связи имеют волеизъявление собственников, выраженное в договоре на оказание услуг связи, и разрешающее размещение сети связи в доме.

2. При размещении ВОЛС на объектах инфраструктуры зачастую собственник имущества необоснованно устанавливает невыгодные условия договоров (п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции. В соответствии с п.п. 6, 7 Федерального Закона «О защите конкуренции» хозяйствующий субъект, занимающий доминирующее положение, при формировании цены на товар должен учитывать сумму необходимую для производства и реализации такого товара расходов и прибыли, при этом также должна учитываться цена, которая сформировалась в условиях конкуренции на товарном рынке, сопоставимом по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование. Предлагаемый контрагентами размер стоимости услуг по размещению оборудования связи не обоснован ни затратами на оказание услуг, ни рыночной ценой на данные услуги на рынке. Подобные ситуации возникли, в частности, в Новосибирске, Липецке, Волгограде.

Члены ОКЮР полагают, что регулирование торговой деятельности требует более сбалансированного подхода.

В частности, вызывает обеспокоенность организация и формы проведения региональных проверок хозяйствующих субъектов, ведущих свою деятельность в двух и более субъектах РФ. Территориальные управления ФАС России нередко проводят проверки по одним и тем же вопросам хозяйственной деятельности. При этом в крупных экстратерриториальных компаниях хозяйственная деятельность ведется по типовым шаблонам, регламентам, с использованием типовых документов и

практик. Дублирующие проверки неоправданно увеличивают административную нагрузку на подразделения компаний. С другой стороны, выводы УФАС по таким проверкам существенно различаются, что препятствует формированию единообразной практики правоприменения.

Считаем необходимым обратить внимание ФАС России на наличие бюрократических барьеров для доступа компаний, которые занимаются розничной торговлей, на региональные рынки.

Привлечение членов ОКЮР к совместной работе над разъяснениями Президиума ФАС России представляется целесообразным и приветствуется.

Отмечено, что в целом состояние конкурентной среды в металлургии за прошедший год существенно не улучшилось. Применительно к отрасли металлургии можно выделить следующие проблемы, отрицательно влияющие на состояние конкуренции:

1. Недостаточно эффективное тарифное регулирование в отраслях естественных монополий, в частности, в сфере электроэнергетики, ж/д перевозок. Иногда в рост тарифа закладываются расходы на инвестиционные программы, связанные с созданием/улучшением инфраструктуры, однако по факту улучшение инфраструктуры не происходит, и потребитель не получает тот результат, за который он платит в тарифе.

2. Дорогие кредиты ставят в неравное положение российских производителей в сравнении с иностранными, как на внутреннем, так и на внешнем рынках.

Члены ОКЮР подчеркнули положительную динамику в сфере импортозамещения. Положительно оценивается положенное начало институту биржевой торговли.

Отмечено, что роль ФАС России в регулировании рыночных процессов заметно увеличилась в сравнении с 2015 годом.В то же время, отмечается, что высокая стоимость заимствования денег в совокупности с износом основных производственных фондов, в частности, в электроэнергетике, не стимулирует хозяйствующих субъектов к инвестициям, что может стать препятствием для реализации избранной регулятором политики тарифного регулирования.

Члены ОКЮР подчеркнули положительную динамику в сфере импортозамещения. Положительно оценивается положенное начало институту биржевой торговли.

Отмечено, что роль ФАС России в регулировании рыночных процессов заметно увеличилась в сравнении с 2015 годом.В то же время, отмечается, что высокая стоимость заимствования денег в совокупности с износом основных производственных фондов, в частности, в электроэнергетике, не стимулирует хозяйствующих субъектов к инвестициям, что может стать препятствием для реализации избранной регулятором политики тарифного регулирования.

С удовлетворением сообщено о правильной и продуманной политике ФАС России в вопросе развития конкуренции на рынке банковских услуг.

Конкуренция на рынке банковских услуг делится на две составляющие.

- Первая относится к обслуживанию физических лиц.

На данной части рынка банковских услуг конкуренция достаточно высока. Выбор банков является крайне высоким, процентные ставки по основным продуктам дают возможность выбора для клиента, что порождает достаточно здоровую конкуренцию.

- Вторая относится к обслуживанию юридичеких лиц, а также бюджетных средств.

Уровень конкуренции на данном сегменте рынка банковских услуг остается низким. Изменить это положение проблематично, потому что, несмотря на кажущуюся простоту проблемы, решение ее сложное и зависимо не столько от воли властей, сколько от общего устройства экономики и соответствия ее рыночным условиям. Например, любые виды госмонополий неизбежно порождают неравные условия в конкуренции. Те банки, которые обслуживают счета этих монополий, получают конкурентные преимущества.

Кроме того, отмечено, что конкуренцию банковского сектора отличает многочисленность и разнообразность состава участников конкурентной борьбы.

2. Предложения по совершенствованию антимонопольного регулирования и защиты конкуренции.

Члены ОКЮР предлагают устранить ряд барьеров, препятствующих активному развитию конкуренции на соответствующих рынках, в частности:

1. В части барьеров,связанных с услугами в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом, а также железной дорогой, полагаем, что развитию конкуренции в этой сфере способствовало бы установление параметров индексации при перевозке грузов железнодорожным транспортом и тарифных ставок на перекачку нефтепродуктов трубопроводным транспортом на трехлетний период вместо принятия изменений ежегодно, как происходит в настоящее время. Кроме того, в части услуг по железнодорожным перевозкам отмечена необходимость ускорить осуществляемую в настоящее время в соответствии с Поручением Правительства РФ №7636п-П9 от 10.10.2016 работу по корректировке Прейскуранта №10-01 с целью сокращения объемов перекрестного субсидирования в тарифах между грузами разных отраслей экономики.

2. Также сдерживает развитие конкуренции нарушение рыночных механизмов формирования цен напоставки для нужд населениясжиженного углеводородного газа(СУГ).

В январе 2017 г. Минэнерго РФ были подготовлены поправки в Федеральный закон №69 от 31.03.1999 «О газоснабжении в Российской Федерации», согласно которым вместо ожидаемой либерализации рынка

предполагается законодательное закрепление балансовых заданий на поставки СУГ. Отмечено, что это может привести к следующим негативным последствиям: снижению темпов развития производства СУГ, снижению производства объемов для коммунально-бытовых нужд в пользу увеличение производства бензинов, газов для автотранспорта и нефтехимии, реализуемых по нерегулируемым ценам. Кроме того, могут увеличиться злоупотребления со стороны уполномоченных газораспределительных организаций (ГРО), приобретающих СУГ для коммунально-бытовых нужд по регулируемой цене, связанные с его дальнейшей перепродажей по коммерческим ценам.

Во избежание указанных негативных последствий целесообразно вернуться к реализации ранее принятых решений по переходу к более гибкомурегулированию рынка СУГ: разработать и ввести механизм адресных субсидий для населения, отменить действие Приказа ФСТ России №143-э/6 от 15.05.2015 "Об утверждении оптовой цены на сжиженный газ для бытовых нужд"с сохранением регулирования розничной цены, создать условия для увеличения реализации газов на биржевых торгах.

3. Отмечено, что развитию конкуренции в дальнейшем способствовало бы стимулирование реализации нефтепродуктов на бирже путем включения в совместный Приказ ФАС РФ и Минэнерго РФ №3/15 от 12.01.2015 об установлении для хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, минимальной величины продаваемых на биржевых торгах изменений о распространении обязательства об объемах реализации нефтепродуктов на бирже для субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, на всех крупных производителей нефтепродуктов. Кроме того, предлагается введение норматива по закупкам на бирже стандартных биржевых товаров государственными и муниципальными заказчиками. Соответствующие изменения могут быть внесены в ФЗ №44 от 5.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или предусмотрены иным нормативным документом.

4. На фармацевтических рынках ФАС России считает целесообразным в целях сокращения сроков и повышения эффективности проводимой работы по снижению цен на лекарственные препараты, а также недопущения существенного роста цен на дорогостоящие лекарственные препараты и убыточности производства дешевых препаратов, в качестве одной из мер пересмотреть перечень референтных стран, заменив в нем страны с наиболее высокими ценами на страны с наиболее низкими ценами (см.: Доклад по итогам второго этапа международного сравнительного анализа цен на лекарственные препараты, проведенного и опубликованного ФАС России во исполнение поручения Президента Российской Федерации).

Отмечено, что при проведении таких мер необходимо учитывать сопоставимость рынков и волатильность рубля.

5. Межведомственная комиссия по подготовке и проведению прямых переговоров с производителями лекарственных препаратов(далее – Межведомственная Комиссия)образована с целью проведения прямых переговоров с производителями лекарственных препаратов, в том числе находящихся под патентной защитой, в целях обеспечения локализации производства, определения взаимовыгодных условий закупки лекарственных препаратов для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Задачами Межведомственной комиссии является выполнение поручений Правительства Российской Федерации по содействию выработки согласованной позиции по определению условий закупки лекарственных препаратов для обеспечения государственных и муниципальных нужд; содействию выработки согласованной позиции по определению цены на лекарственный препарат по итогам переговоров с производителями лекарственных препаратов, в том числе находящихся под патентной защитой(см.: приказМинпромторга России N 3168, Минздрава России N 690, ФАС России N 1283/16 от 08.09.2016 "Об образовании Межведомственной комиссии по подготовке и проведению прямых переговоров с производителями лекарственных препаратов").

Отмечено, чтонормативно не был закреплен порядок учета результатов проведенных прямых переговоров с производителями лекарственных препаратов. Вследствие этого, предложения компаний, в том числе,предполагающих снижение цен ниже минимальных цен на лекарственные препараты в мире, включая развивающиеся страны, обеспечение доступности инновационных препаратов для населения, не были учтены. Учёт данных предложений способствовал бы развитию конкуренции на рынке лекарственных препаратов.

Члены ОКЮР полагают важным развитие более сбалансированного подхода к оценке деятельности компаний, занимающих доминирующее положение на рынке.

В частности, сложившаяся правоприменительная практика приводит к тому, чтоу доминирующей компании практически нет возможности отказать в поставке товара, кроме как в случае отсутствия самого товара. В частности, следующие аргументы, не были восприняты в качестве обоснования для отказа: наличие существенной задолженности контрагента перед поставщиком; изменение структуры поставок, в результате которой группа производителя начинает работать напрямую с потребителем без привлечения посредников (дистрибьюторов); наличие веских подозрений о нарушении антикоррупционного законодательства контрагентом; наличие у производителя прав на товарные знаки и патенты в отношении товара или сырья и т.д.

Такой подход приводит к ситуации, когда компания, занимающая доминирующее положение, фактически связана обязанностью поставки любому контрагенту вне зависимости от его благонадежности и схемы построения бизнеса производителя. Этот подход создает ряд существенных

финансовых и правовых рисков для компании, занимающей доминирующее положение.

Члены ОКЮР полагают, что наиболее актуальными являются следующие направления совершенствования законодательства и правовой политики в сфере защиты конкуренции:

1. Необходимость пересмотра законодательства о естественных монополиях. Отмечено, что данная сфера регулирования требует совершенствования с учетом существующих экономических реалий. При этом важно придерживаться курса на дерегулирование (вывод из сферы естественных монополий) тех товарных рынков, на которых к настоящему времени имеются предпосылки к конкуренции участников либо по факту уже имеет место замещение одних товаров (работ и услуг) другими. Одной из таких сфер может выступать электросвязь.

Реформирование законодательства о естественных монополиях, предполагает, в частности:

- актуализацию Закона о естественных монополиях;

- разработку единообразной методики установления тарифов, но в тоже время учитывающей специфику отдельных сфер деятельности субъектов естественных монополий;

- учет только экономически обоснованных затрат при установлении тарифов;

- контроль за реализацией инвестиционных программ, затраты на которые были учтены в тарифе;

- обсуждение с различными сообществами потребителей предпосылок и обоснованности роста тарифов.

2. Предлагается усовершенствовать порядок определения монопольно высокой цены. Сегодня антимонопольный орган использует фактически только 2 метода определения монопольно высокой цены: затратный метод и метод сопоставимых рынков.

Тем не менее, как следует из Разъяснений № 1 Президиума ФАС России по монопольно высокой цене, каждый товарный рынок может иметь ряд особенностейтакже,как и финансово-хозяйственная деятельность нескольких хозяйствующих субъектов в рамках одного товарного рынка формируется индивидуально. Таким образом, каждый случай должен оцениваться на основании конкретных фактов.

Поэтому одним из направлений дальнейшего совершенствования порядка определения монопольно высокой цены может быть учет инвестиционной составляющей в порядке формирования цены на товар.

3. Закрепление в антимонопольном законодательстве понятия «антимонопольный комплаенс», в том числе:

- разработка подзаконного акта, определяющего основные критерии и требования к антимонопольному комплаенсу;

- закрепление в КоАП положения, предусматривающего снижение размера ответственности за нарушение антимонопольного законодательства

хозяйствующими субъектами, внедрившими в своей деятельности антимонопольный комплаенс, отвечающий требованиям антимонопольного законодательства.

Отмечается ужесточение требований к качеству анализа товарного рынка, в том числе запрет на изъятие в анализе товарного рынка какой-либо информации, анализ (наличие) которой предусматривает Приказ ФАС России № 220.

4. Отмечено, что статья 10 Закона «О защите конкуренции» содержит запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением. При этом, запрещенные действия, перечисленные в данной статье, относятся в первую очередь к продавцу (например, установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара, изъятие товара из обращения, экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями). При этом, в случае, когда доминирующее положение занимает покупатель, защита необходима для продавцов, в особенности, когда единственный покупатель уклоняется от приобретения товара у поставщика. В связи с этим, предлагается дополнить перечень действий, запрещенных для доминанта-покупателя.

5. В качестве механизмов развития конкуренции предлагается усиление контроля над деятельностью с «патентными троллями» или, как они себя называют, «патентными дилерами» или «патентными холдингами».

В этой связи представляется правильным усилить меры ответственности по борьбе с таким явлением, как систематический «патентный троллинг».

Предлагается выработать комплексные меры по противодействию патентным троллям, в частности:

- на законодательном уровне в тщательной проработке нуждаются критерии признания «патентными троллями», например, чрезмерная / систематическая подача исков против конкурентов, отсутствие фактического производства товара;

- зачастую компании проще заключить мировое соглашение, чем нести судебные издержки в рамках многолетнего спора с «патентным троллем». Представляется разумным, в случае отказа в иске патентным троллям, закрепить законодательные механизмы, не позволяющие судам снизить размер судебных расходов, принять решение о взыскании судебных расходов в двойном размере и др.

6. Целесообразно разработать меры, направленные на усиление взаимодействия между ФАС России и Роспатентом при регистрации заявок на товарные знаки. Так, Роспатент не уполномочен проверять заявки на соответствие антимонопольному законодательству, тогда как можно было бы при наличии основания (например, по мотивированному ходатайству заинтересованного лица) привлекать ФАС России для дачи заключений.

Причем, обязательных для Роспатента. Тем самым правонарушение могло бы быть пресечено уже на зачаточной стадии.

7. В банковском секторе целесообразно ввести равные нормативные требования для всех видов кредиторов (кредитных организаций, микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов, сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, ломбардов) по установлению среднерыночных значений полной стоимости потребительского кредита (займа) по категориям потребительских кредитов (займов). В настоящее время вышеуказанные нормативные требования, в соответствии с Федеральным законом № 353-ФЗ от 21 декабря 2013 «О потребительском кредите (займе)», устанавливаются Банком России отдельно для кредитных организаций, микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов, сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, ломбардов на основе представленных ими данных о средне рыночных значениях полной стоимости потребительского кредита (займа).

8. Полагаем важным более гибкий подход к установлению сроков предоставления запрашиваемой ФАС России или УФАС информации. Такие сроки должны зависеть от объема и типа запрашиваемой информации. Например, при направлении запроса в кредитные организации имеются случаи, когда требуется предоставить консолидированную информацию/статистические данные, которые в кредитной организации отсутствуют, поскольку они не включаются в официальную отчетность для надзорных органов и, попросту, не агрегируются и не хранятся кредитной организацией. Полагаем, что при направлении запросов органы ФАС должны учитывать необходимость значительных временных затрат на их обработку, а также то, что гарантированно может быть предоставлена только та информация, обязанность кредитной организации по сбору и хранению которой вытекает из нормативно-правовых актов, либо без обработки которой невозможно осуществление кредитной организацией своей деятельности.

9. Целесообразно конкретизировать в ст.33 ФЗ «О защите конкуренции» срок (пределы) возможной пролонгации рассмотрения и принятия антимонопольным органом решения по результатам рассмотрения ходатайства лица, представившего уведомление об осуществлении сделок, иных действий, подлежащих государственному контролю. В настоящее время такой срок не установлен.

10. Сегодня конкурентная среда на многих товарных рынках характеризуется стремительным развитием технологий дистанционных продаж товаров и оказания услуг, а также технологии Blockchain, позволяющей активно осуществлять перекрёстные продажи товаров и услуг. В таких обстоятельствах значительно расширяются как границы товарного рынка, так и состав участников рынка. Так, услуги перевода денежных средств, осуществления платежей, оказываются сейчас, например,

сотовыми операторами, а также осуществляются с помощью мобильных приложений. Меняющаяся конкурентная среда создает необходимость трансформации подходов антимонопольного органа к проведению анализа состояния конкурентной среды на товарных рынках, в том числе в целях наиболее объективного установления продуктовых и географических границ рынка.

1.4.4. Оценки независимых международных изданий

Doing Business

Всемирный банк (World Bank) опубликовал аналитический доклад «Ведение бизнеса в 2017 году» — XVI издание серии в рамках проекта «Ведение бизнеса» (Doing Business), выпускаемой Всемирным банком и Международной финансовой корпорацией (IFC, входит в группу ВБ). В новом отчёте приводится рейтинг 190 государств мира по показателю создания благоприятных условий ведения бизнеса.

Проект «Ведение бизнеса» позволяет объективно оценить нормативно-правовые акты, регулирующие предпринимательскую деятельность, и обеспечение их соблюдения в 190 странах, а также в отдельных городах на субнациональном и региональном уровнях.

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

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

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

Первый доклад «Ведение бизнеса», опубликованный в 2003 году,

охватывал 5 наборов показателей по 133 странам. В соответствии с методологией текущий Доклад охватывает 10 наборов показателей по 190 странам. В их число входят: создание предприятий, получение разрешений на строительство, подключение к электросетям, регистрация собственности, получение кредитов, защита прав миноритарных инвесторов, налогообложение, международная торговля, обеспечение исполнения контрактов и разрешение неплатежеспособности предприятий. Исследование «Ведение бизнеса» также измеряет регулирование рынка труда, показатель, который в этом году не входит в рейтинг. Проект «Ведение бизнеса» дорабатывается с использованием отзывов представителей правительств, ученых, специалистов-практиков и рецензентов. Изначально определенное назначение проекта остается неизменным: дать объективную основу для понимания и совершенствования систем нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности по всему миру.

В итоговом рейтинге все страны ранжируются по уровню благоприятных условий ведения, первое место — наиболее высокое. Высокая позиция страны означает, что ее регуляторный климат благоприятствует ведению бизнеса. Уровень благоприятствия является средним показателем страны по 10 индикаторам, каждый индикатор имеет равный вес.

По результатам текущего исследования [40], результаты которого опубликованы Всемирным Банком в аналитическом докладе «Ведение бизнеса в 2017 году (рейтинг для всех стран составлен по состоянию на июнь 2016) в этом году первое место по суммарной степени благоприятности условий для предпринимательской деятельности заняла Новая Зеландия, которая сместила на второе место Сингапур, бывший лидером рейтинга в течение девяти лет подряд. В первую десятку стран-лидеров также вошли: Дания, Гонконг, Южная Корея, Норвегия, Великобритания, Соединённые Штаты Америки, Швеция и Македония.

За этот период эксперты зафиксировали в 137 государствах 283 нормативно-правовых реформ в сфере регулирования предпринимательской деятельности, направленных на улучшение условий для создания и ведения бизнеса. Наибольшая часть реформ была направлена на упрощение процедуры создания предприятий. Следующие по популярности были реформы в сфере налогообложения, доступа к кредитам и регулирования международной торговли. Список стран, продемонстрировавших значительные улучшения в облегчении ведения бизнеса за последний год, возглавили: Бруней, Казахстан, Кения, Беларусь, Индонезия, Сербия, Грузия, Пакистан, Объединённые Арабские Эмираты и Бахрейн. В совокупности эти десять стран провели 48 регуляторных реформ, направленных на улучшение предпринимательской среды. Однако несмотря на значительные улучшения, в указанных странах всё ещё существуют проблемы, требующие решений.

В целом, наиболее благоприятные условия для ведения бизнеса по-

[40] http://www.doingbusiness.org/rankings

прежнему отмечаются в странах с высоким уровнем дохода, являющихся членами ОЭСР, а наименее благоприятные — в странах Африки и в Южной Азии. Например, во многих африканских государствах создание компании обходится во много раз дороже, чем в странах ОЭСР, поэтому многие предприятия просто отказываются от официальной регистрации и работают нелегально, в теневом секторе экономики. В таких государствах для предпринимателей закрыт доступ к организованному кредитованию и рынкам, а их сотрудники не получают льгот и остаются за рамками систем социальной защиты. Кроме того, излишне сложные процедуры затрудняют деятельность легальных предприятий, равно как и отсутствие институтов и норм регулирования, обеспечивающих защиту собственности и позволяющих предпринимателям эффективно использовать имеющиеся у них активы. Вместе с тем, за последние годы страны с низким уровнем дохода сократили удалённость от передовых практик в два раза больше по сравнению со странами с высоким уровнем дохода. Самыми неблагоприятными странами для ведения бизнеса в этом году признаны Южный Судан, Ливия и Эритрея.

Российская Федерация за минувший год поднялась в рейтинге на 11 пунктов с 51 до 40 места. По степени благоприятности условий для предпринимательской деятельности страна занимает место между Болгарией и Венгрией. По показателю простоты регистрации бизнеса страна существенно улучшила свои позиции и занимает 26 место в мире (41 место в 2016 году).

По простоте регистрации прав собственности страна заняла 9 место; обеспечению исполнения контрактов — 12 место; возможности кредитования — 44 место; по уровню защиты инвесторов — 53 место; по уровню налогообложения — 45 место; по уровню ведения международной торговли — 140 место; по показателю простоты ликвидации предприятий — 51 место; возможности подключения к системе электроснабжения — 30 место; по показателю простоты получения разрешений на строительство — 115 место.[41]

Таким образом, в целом по совокупности и по самым важным показателям таким, как регистрация бизнеса и регистрация недвижимости, Россия показывает значительные улучшения, что, безусловно, является положительным сигналом для инвесторов.

Среди же показателей, по которым Россия существенно снизила показатели, несмотря на традиционно высокие значения, - обеспечение исполнения контрактов. Россия опустилась по данному показателю на семь позиций до 12-го места. Эксперты связывают такое снижение с введением обязательного претензионного порядка урегулирования споров, направленного на уменьшение количества дел, рассматриваемых

[41] http://www.doingbusiness.org/rankings

арбитражными судами. Теперь на разбирательства компании тратят на 30 дней больше - в среднем 337 дней[42].

Global Competitiveness Index

Швейцария возглавила рейтинг глобальной конкурентоспособности 2016–2017 (The Global Competitiveness Index 2016–2017), который опубликован аналитической группой Всемирного экономического форума (ВЭФ). Позиция России в рейтинге улучшилась с 45 до 43 места. [43]

Рейтинги конкурентоспособности основаны на комбинации общедоступных статистических данных и результатов опроса руководителей компаний — обширного ежегодного исследования, которое проводится Всемирным экономическим форумом совместно с сетью партнёрских организаций — ведущих исследовательских институтов и компаний в странах, анализируемых в отчёте. В этом году более 14 000 лидеров бизнеса были опрошены в 138 государствах. В отчёт также включен подробный обзор сильных и слабых сторон конкурентоспособности стран, что делает возможным определение приоритетных областей для формулирования политики экономического развития и ключевых реформ.

В исследовании ВЭФ представлены два индекса, на основе которых составляются рейтинги стран: Индекс глобальной конкурентоспособности (Global Competitiveness Index, GCI) и Индекс конкурентоспособности бизнеса (Business Competitiveness Index, BCI). Основным средством обобщённой оценки конкурентоспособности стран является Индекс глобальной конкурентоспособности (GCI), созданный для Всемирного экономического форума профессором Колумбийского Университета Ксавье Сала-и-Мартином (Xavier Sala-i-Martin) и впервые опубликованный в 2004 году. GCI составлен из 12 слагаемых конкурентоспособности, которые детально характеризуют конкурентоспособность стран мира, находящихся на разных уровнях экономического развития. Этими слагаемыми являются: «Качество институтов», «Инфраструктура», «Макроэкономическая стабильность», «Здоровье и начальное образование», «Высшее образование и профессиональная подготовка», «Эффективность рынка товаров и услуг», «Эффективность рынка труда», «Развитость финансового рынка», «Технологический уровень», «Размер внутреннего рынка», «Конкурентоспособность компаний» и «Инновационный потенциал».

Для каждой из экономик, охваченных исследованием, отчёт содержит детальные описания страны и национальной экономики с подробными итогами по общей позиции в рейтинге и по наиболее выдающимся конкурентным преимуществам и недостаткам, которые были выявлены на основании анализа, используемого для расчёта индекса. В докладе также содержится подробный статистический раздел с таблицами рейтингов по

---

[42] http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/10/25/662376-novom-reitinge-doing

[43] http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/country-profiles/#economy=RUS

различным индикаторам. В отчёт также включены тематические разделы, посвящённые более детальному исследованию ряда стран и регионов.

Рейтинг глобальной конкурентоспособности 2016 года вновь возглавила Швейцария, которая занимает первое место уже восьмой год подряд. Второе место, как и в прошлом году, занимает Сингапур, а третье — Соединённые Штаты Америки, которые по-прежнему остаются мировым лидером в обеспечении инновационных продуктов и услуг. Далее в десятке лидеров рейтинга: Нидерланды, Германия, Швеция, Великобритания, Япония, Гонконг и Финляндия. Таким образом, ведущая десятка лидеров не изменилась с прошлого года. Исследование демонстрирует, что разрыв в конкурентоспособности среди европейских стран сохраняется на фоне усилий Европейского Союза по решению экономических проблем еврозоны. В то время как страны Северной и Западной Европы имеют сильные конкурентные позиции, государства Южной Европы, такие как Испания (32 место), Италия (44), Португалия (46) и особенно Греция (86), которые серьёзно пострадали от экономического кризиса и макроэкономической неустойчивости, продолжают значительно отставать.[44]

Россия в этом году поднялась в рейтинге на две позиции — с 45 до 43 места. Соседями страны в списке на этот раз оказались Панама и Италия. Воспользоваться своими конкурентными преимуществами России мешают низкая эффективность работы государственных институтов, недостаточный инновационный потенциал, слабая развитость финансового рынка и дефицит доверия инвесторов к финансовой системе. В последние два года к указанным отрицательным факторам добавились ослабление внутреннего спроса, экономические санкции со стороны стран Северной Америки и Западной Европы, а также внешняя неопределённость относительно будущего цен на минеральные ресурсы. Как и в прошлом году, ключевыми проблемами для экономического развития в России представители бизнеса называют коррупцию, неэффективность государственного аппарата, высокие налоговые ставки. Все эти факторы способствуют неэффективному распределению ресурсов страны и препятствуют росту конкурентоспособности.

1.4.5. Оценки федеральных органов исполнительной власти

1.4.5.1. Министерство экономического развития Российской Федерации

В 2016 году проведена первая оценка внедрения стандарта развития

[44] http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/

конкуренции в субъектах Российской Федерации (далее - Стандарт), утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2015 г. № 1738-р.

По результатам проведенной автономной некоммерческой организацией Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации совместно (далее - Аналитический центр) с автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее - АНО «АСИ») оценки внедрения Стандарта Минэкономразвития России были подготовлены изменения в Стандарт, предусматривающие корректировку сроков подготовки соответствующих проектов распоряжений Правительства Российской Федерации (изменениями установлено, что подготовка Минэкономразвития России указанных проектов осуществляется ежегодно, не позднее 1 июня, по согласованию с АНО «АСИ»). Кроме того, были уточнены числовые значения отдельных целевых показателей Стандарта.

Также, в рамках анализа представленных субъектами Российской Федерации докладов по внедрению Стандарта и в целях его более эффективного внедрения, на площадке Минэкономразвития России образована Межведомственная рабочая группа по вопросам реализации положений Стандарта (далее - Межведомственная рабочая группа) в состав которой включены представители Министерства, а также представители ФАС России, АНО «АСИ» и Аналитического центра.

Создание Межведомственной рабочей группы уже позволило выявить проблемные вопросы, возникающие в деятельности ряда регионов при внедрении и реализации Стандарта, и своевременно подготовить разъяснения для устранения соответствующих проблем.

Также, следует отметить, что в 2016 году был проведен ряд семинаров и рабочих встреч с субъектами Российской Федерации, направленных на обсуждение и решение проблемных вопросов реализации Стандарта.

В частности, одним из таких мероприятий стал семинар-практикум по теме «Внедрение стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации» для представителей региональных органов власти и органов местного самоуправления в рамках в XV Международного Форума предпринимательства Сибири в г. Красноярске 20 октября 2016 года.

Ключевыми вопросами региональных обсуждений положений Стандарта являются, в том числе, федеральный и региональный опыт проведения мониторинга состояния конкуренции, принципы и методы исследования товарных рынков, подходы к снятию административных барьеров, а также взаимодействия с муниципальными образованиями в рамках реализации Стандарта.

В 2017 году планируется продолжить проведение оценки внедрения Стандарта в целях определения лучших практик содействия развитию конкуренции в субъектах Российской Федерации для их последующего распространения на территории всех субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что в соответствии с основным мероприятием 1.5. «Создание благоприятной конкурентной среды» подпрограммы «Инвестиционный климат» проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» количество лучших практик содействия развитию конкуренции в субъектах Российской Федерации, рекомендованных к реализации во всех субъектах Российской Федерации предполагается определить не менее двух.

Кроме того, мероприятия по внедрению Стандарта на территории всех субъектов Российской Федерации предусмотрены планом мероприятий («дорожной карты») по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р.

Очередной мерой по развитию конкуренции на территории субъектов Российской Федерации будет являться распространение лучших региональных практик в том числе в части создания стимулов и содействия формированию условий для развития, поддержки и защиты субъектов малого и среднего предпринимательства, а также устранению административных барьеров на товарных рынках регионов.

Важную роль в развитии конкуренции продолжают играть мероприятия по обеспечению открытости и публичности государственных и муниципальных торгов по реализации имущества и имущественных прав.

В этом направлении помимо законодательного закрепления процедуры торгов существенное значение имеет информационное сопровождение торгов, предоставление неограниченному кругу лиц сведений о торгах.

В целях обеспечения максимальной открытости и публичности при проведении торгов постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2016 г. № 881 «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами», от 03 ноября 2016 г. № 1133 «Об утверждении Правил проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора», от 15 ноября 2016 г. № 1200 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части информационного обеспечения высвобождения недвижимого военного имущества войск национальной гвардии Российской Федерации, воинских формирований и органов» внесены изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909 «Об определении официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов и внесении изменений в некоторые акты Правительства

Российской Федерации» в части расширения номенклатуры торгов, информация о которых публикуется на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов по адресу: www.torgi.gov.ru (далее - сайт торгов).

Указанными актами сайт торгов определен в качестве официального источника информации:

о проведении конкурсного отбора региональных операторов по обращению

с твердыми коммунальными отходами,

о проведении торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора,

о реализации высвобождаемого недвижимого военного имущества войск национальной гвардии Российской Федерации, воинских формирований и органов.

Также в 2016 году Минэкономразвития России был разработан проект формирования системы имущественных торгов в Российской Федерации, предполагающий комплексный подход к регулированию сферы торгов.

Данный подход включает нормативно-правовое регулирование торгов по продаже государственного и муниципального имущества и имущественных прав (перевод торгов в электронную форму), а также создание на базе сайта торгов многофункционального портала, интегрированного с электронными торговыми площадками, региональными порталами торгов и иными внешними информационными системами, и предоставляющего пользователям передовые функциональные возможности (подача заявки на участие в торгах и оплата задатка через сайт, идентификация пользователей по биометрическим персональным данным) и удобные сопутствующие сервисы (платежные, кредитные, страховые, аналитические, консультационные).

Многофункциональный портал будет представлять собой «одно окно» в сфере имущественных торгов и содержать в себе информацию о всех торгах по продаже имущества и имущественных прав, проводимых в Российской Федерации.

Это позволит повысить информационную открытость о проводимых торгах, а также будет способствовать привлечению большего числа участников торгов.

Ввод в промышленную эксплуатацию модернизированной информационной системы планируется осуществить к середине 2018 года. По результатам проведенной автономной некоммерческой организацией Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации совместно (далее — Аналитический центр) с автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее - АНО «АСИ») оценки внедрения Стандарта Минэкономразвития

России были подготовлены изменения в Стандарт, предусматривающие корректировку сроков подготовки соответствующих проектов распоряжений Правительства Российской Федерации (изменениями установлено, что подготовка Минэкономразвития России указанных проектов осуществляется ежегодно, не позднее 1 июня, по согласованию с АНО «АСИ»). Кроме того, были уточнены числовые значения отдельных целевых показателей Стандарта.

1.4.5.2. Министерство здравоохранения Российской Федерации

Информация по развитию рынка лекарственных препаратов

Во исполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в том числе в результате анализа причин расхождения в стоимости лекарственных препаратов для медицинского применения при проведении в субъектах Российской Федерации закупок для государственных и муниципальных нужд, сохранены на федеральном уровне полномочия по организации 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 лекарственными препаратами (Федеральный закон от 26.04.2016 № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»), а также переданы на федеральный уровень закупки лекарственных препаратов для лечения туберкулеза, ВИЧ-инфекции и вирусных гепатитов (Федеральный закон от 03.07.2016 № 286-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»),

В рамках осуществления централизованных закупок лекарственных препаратов 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 (далее - 7 ВЗН) за отчетный период заключено 72 государственных контракта на сумму 39 253 975,1 тыс. рублей. Поставки осуществлены в плановом режиме в полном объеме.

При закупке лекарственных препаратов по 7 ВЗН в 2016 году экономия составила 1,704 млрд. рублей, что стало следствием снижения цен заключенных контрактов по сравнению с начальными максимальными ценными контрактов по следующим лекарственным препаратам: Глатирамера ацетат, Иматиниб, Интерферон бета - 1а, Ритуксимаб. Сэкономленные денежные средства были направлены на проведение

дополнительных открытых аукционов на поставку лекарственных препаратов: Леналидомид, Октоког альфа, Г латирамера ацетат.

Министерством здравоохранения Российской Федерации в 2016 году на поставку антивирусных лекарственных препаратов для обеспечение лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека, в том числе в сочетании с вирусами гепатитов В и С заключено 68 государственных контрактов на сумму 3 273 080,6 тыс. рублей для федеральных государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь, подведомственных Минздраву России, Федеральному медико-биологическому агентству, Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службе исполнения наказаний. Поставки произведены в полном объеме.

При закупке антивирусных препаратов и диагностических средств для выявления и лечения ВИЧ ввиду понижения цены на ряд препаратов (Абакавир, Абакавир + Ламивудин, Абакавир + Зидовудин + Ламивудин, Зидовудин, Ламивудин, Зидовудин + Ламивудин, Невирапин, Саквинавир, Тенофовир, Рибавирин и др.) Министерством здравоохранения Российской Федерации было сэкономлено 282 402 711,19 руб., что позволило разместить дополнительные открытые аукционы на поставку необходимых лекарственных препаратов: Абакавира, Атазанавира, Дарунавира.

В соответствии с планом действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году (утвержден Председателем Правительства Российской Федерации ДА. Медведевым 01.03.2016 № ДМ-П13-1100), из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации перечислены иные межбюджетные трансферты на обеспечение отдельных категорий граждан необходимыми лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов (в размере 3 800 000,0 тыс. рублей), а также на финансовое обеспечение закупок антивирусных препаратов для профилактики и лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С (в размере 2 280 315,9 тыс. рублей).

В целях исполнения задачи Стратегии лекарственного обеспечения созданы максимально прозрачные условия проведения процедур обсуждения и принятия решений по формированию перечней лекарственных препаратов, обеспечение которыми осуществляется в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также в рамках оказания государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, не имеющие аналогов в мировой регуляторной практике.

Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (далее - перечень ЖНВЛП) на 2017 год утвержден

распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2016 № 2885-р.

Перечень ЖНВЛП позволит в 2017 году обеспечить стабильность в лекарственном обеспечении граждан и продолжить работу по дальнейшему развитию принципов открытости, объективности и научной достоверности при рассмотрении лекарственных препаратов для включения в перечень.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 10.08.2016 № Пр-1567 начата работа по нормативному правовому регулированию вопроса создания информационно-аналитической системы мониторинга и контроля в сфере закупок лекарственных препаратов для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В целях установления единых требований в сфере обращения лекарственных препаратов, а также в целях реализации норм Федерального закона от 22.12.2014 № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» Министерством здравоохранения Российской Федерации в 2016 году изданы следующие нормативные правовые акты:

- приказ Минздрава России от 29.06.2016 № 429н «Об утверждении правил рационального выбора наименований лекарственных препаратов для медицинского применения» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 03.11.2016, регистрационный № 44246);

- приказ Минздрава России от 27.07.2016 № 538н «Об утверждении Перечня наименований лекарственных форм лекарственных препаратов для медицинского применения» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 17.08.2016, регистрационный № 43291);

- приказ Минздрава России от 07.09.2016 № 682н «Об утверждении формы документа, содержащего результаты мониторинга эффективности и безопасности лекарственного препарата, проводимого держателем или владельцем регистрационного удостоверения лекарственного препарата либо уполномоченным ими юридическим лицом, прилагаемого к заявлению о подтверждении государственной регистрации лекарственного препарата» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 22.09.2016, регистрационный № 43768);

- приказ Минздрава России от 31.08.2016 № 646н «Об утверждении правил надлежащей практики хранения и перевозки лекарственных препаратов для медицинского применения» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации от 09.01.2017, регистрационный № 45112);

- приказ Минздрава России от 31.08.2016 № 647н «Об утверждении правил надлежащей аптечной практики лекарственных препаратов для медицинского применения» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации от 09.01.2017, регистрационный № 45113);

- приказ от 13.12.2016 № 959н «Об утверждении классификации изменений, вносимых в документы, содержащиеся в регистрационном досье

на зарегистрированный лекарственный препарат» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации от 09.01.2017 № 45123).

При поддержке Министерства здравоохранения Российской Федерации решением Совета Евразийской экономической комиссии от 03.11.2016 № 92 установлено, что уполномоченные органы государства — члена Евразийского экономического союза вправе проводить в соответствии с законодательством данного государства - члена Евразийского экономического союза процедуру определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов с целью использования при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд, реализации программ лекарственного обеспечения, финансируемых с участием средств государственного и муниципального бюджетов, государственных внебюджетных фондов.

Совершенствование государственного регулирования цен на лекарственные препараты для медицинского применения.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 323, на Росздравнадзор возложена функция мониторинга цен и ассортимента ЖНВЛП в стационарных лечебно-профилактических и аптечных учреждениях, что позволяет ежемесячно формировать достоверные данные о ценах на лекарственные препараты, включенные в перечень ЖНВЛП.

Порядок организации и осуществления мониторинга, проводимого в отношении лекарственных препаратов, включенных в перечень ЖНВЛП, определен приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 27.05.2009 № 277н «Об организации и осуществлении мониторинга ассортимента и цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты».

В январе 2017 года по сравнению с декабрем 2015 года уровень розничных цен на ЖНВЛ амбулаторного сегмента повысился на 2 % (рост цен в январе 2016 года в сравнении с декабрем 2014 года составил 9 %).

Уровень розничных цен на ЖНВЛП зарубежного производства в январе 2017 года по отношению к декабрю 2015 года повысился на 0,8% (рост цен в январе 2016 года в сравнении с декабрем 2014 года составил 2,2 %).

Уровень розничных цен на ЖНВЛП отечественного производства в январе 2017 года по отношению к декабрю 2015 года повысился на 4,2% (рост цен в январе 2016 года в сравнении с декабрем 2014 года составил 19,1 %).

Динамика уровня розничных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень ЖНВЛП, в разрезе ценовых категорий выглядит следующим образом:

1) в январе 2017 года по сравнению с декабрем 2015 года уровень розничных цен на ЖНВЛП амбулаторного сегмента в ценовой категории

стоимостью до 50 руб. повысился на 2,2 % (рост цен в январе 2016 года в сравнении с декабрем 2014 года составил 16,2 %);

2) в январе 2017 года по сравнению с декабрем 2015 года уровень розничных цен на ЖНВЛП амбулаторного сегмента в ценовой категории стоимостью от 50 до 500 руб. повысился на 2,1 % (рост цен в январе 2016 года в сравнении с декабрем 2014 года составил 7 %);

3) в январе 2017 года по сравнению с декабрем 2015 года уровень розничных цен на ЖНВЛП амбулаторного сегмента в ценовой категории стоимостью свыше 500 руб. повысился на 1,5 % (рост цен в январе 2016 года в сравнении с декабрем 2014 года составил 2,7 %).

В то же время розничные цены на препараты, не включенные в перечень ЖНВЛП, повысились в 2016 году в среднем на 7,4%, в том числе в разрезе ценовых категорий: стоимостью до 50 руб. - на 18,6%; стоимостью от 50 до 500 руб. - на 8,6 %; стоимостью свыше 500 руб. - на 4,3 %.

В январе 2017 года по сравнению с декабрем 2015 года уровень закупочных (оптовых) цен на ЖНВЛП повысился на 2,7% (рост цен в январе 2016 года в сравнении с декабрем 2014 года составил 10,5 ***%').***

Уровень закупочных цен на ЖНВЛП отечественного производства госпитального сегмента в январе 2017 года по отношению к декабрю 2015 года повысился на 6,9 ***%*** (рост цен в январе 2016 года в сравнении с декабрем 2014 года составил 13,9 %).

Уровень закупочных цен на ЖНВЛП зарубежного производства госпитального сегмента в январе 2017 года по отношению к декабрю 2015 года повысился на 2,2 % (рост цен в январе 2016 года в сравнении с декабрем 2014 года составил 5,2 ***%).***

Уровень цен на ЖНВЛП госпитального сегмента в январе 2017 года по отношению к декабрю 2015 года повысился на 4,7% (рост цен в январе 2016 года в сравнении с декабрем 2014 года составил 9,6 %).

В результате сравнительного анализа динамики средних цен на лекарственные препараты, включенные в перечень ЖНВЛП, относительно предшествующего календарного периода было установлено, что в течение 2016 года в различных сегментах фармацевтического рынка установлена тенденция существенного снижения темпов роста цен на указанные лекарственные препараты. Также в 2016 году отмечены значительно более низкие темпы роста цен на препараты, включенные в перечень ЖНВЛП, в сравнении с препаратами, не включенными в вышеуказанный перечень.

Установленные факты позволяет сделать вывод об эффективности государственной политики в части регулирования ценообразования на лекарственные препараты, включенные в перечень ЖНВЛП.

Состояние конкуренции на рынке медицинских изделий.

В соответствии с пунктом 2 статьи 100 Договора о Евразийском экономическом союзе 29.05.2014 Соглашение о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий (изделий медицинского

назначения и медицинской техники) в рамках Евразийского экономического союза ратифицировано Федеральным законом от 31.01.2016 № 4-ФЗ.

В рамках реализации данного Федерального закона от 31.01.2016 № 4-ФЗ предусмотрено принятие 13 нормативных правовых актов.

Советом Евразийской экономической комиссии приняты решения от 12.02.2016 № 26 «О специальном знаке обращения медицинских изделий на рынке Евразийского экономического союза», № 27 «Об утверждении Общих требований безопасности и эффективности медицинских изделий, требований к их маркировке и эксплуатационной документации на них», № 28 «Об утверждении Правил проведения технических испытаний медицинских изделий», № 29 «О Правилах проведения клинических и клинико-лабораторных испытаний (исследований) медицинских изделий», № 30 «Об утверждении Порядка формирования и ведения информационной системы в сфере обращения медицинских изделий», № 42 «Об утверждении перечня видов медицинских изделий, подлежащих отнесению при их регистрации к средствам измерений», № 46 «О Правилах регистрации и экспертизы безопасности, качества и эффективности медицинских изделий», от 16.05.2016 № 38 «Об утверждении Правил проведения исследований (испытаний) с целью оценки биологического действия медицинских изделий» и от 21.12.2016 № 141 «Об утверждении Порядка применения уполномоченными органами государств - членов Евразийского экономического союза мер по приостановлению или запрету применения медицинских изделий, представляющих опасность для жизни и (или) здоровья людей, недоброкачественных, контрафактных или фальсифицированных медицинских изделий и изъятию их из обращения на территориях государств - членов Евразийского экономического союза».

Принято распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии № 109 «О рабочей группе по координации работ по созданию и ведению номенклатуры медицинских изделий Евразийского экономического союза», а также в настоящее время российской стороной ведется подготовка проектов документов Евразийской экономической комиссии по вопросам регулирования рынка медицинских изделий Евразийского экономического союза, планируемых к разработке в 2016-2018 годах (8 документов).

Кроме того, подготовлен проект решения Совета Евразийской экономической комиссии «Требования к внедрению, поддержанию и оценке системы менеджмента качества медицинских изделий в зависимости от потенциального риска их применения».

Одновременно в рамках совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере обращения медицинских изделий в 2016 году приняты следующие нормативные правовые акты:

- постановление Правительства Российской Федерации от 09.04.2016 № 282 «О внесении изменений в перечень медицинских товаров, реализация которых на территории Российской Федерации и ввоз которых на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее

юрисдикцией, не подлежат обложению (освобождаются от обложения) налогом на добавленную стоимость»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2016 № 1581 «О внесении изменений в перечень медицинских товаров, реализация которых на территории Российской Федерации и ввоз которых на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, не подлежат обложению (освобождаются от обложения) налогом на добавленную стоимость»;

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.10.2016 № 2229-р «Об утверждении перечня медицинских изделий, имплантируемых в организм человека при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также перечня медицинских изделий, отпускаемых по рецептам на медицинские изделия при предоставлении набора социальных услуг»;

- приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 11.03.2016 № 155н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по предоставлению государственной услуги по приему и учету уведомлений о начале осуществления деятельности в сфере обращения медицинских изделий (за исключением проведения клинических испытаний медицинских изделий, их производства, монтажа, наладки, применения, эксплуатации, в том числе технического обслуживания, а также ремонта)» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 08.04.2016, регистрационный № 41714);

- приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 25.03.2016 № 184н «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешения на ввоз медицинских изделий в целях государственной регистрации»;

- приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 20.04.2016 № 249н «О внесении изменений в некоторые приказы Министерства здравоохранения Российской Федерации в целях реализации Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (зарегистрирован в Министерством юстиции Российской Федерации 04.07.2016, регистрационный № 42725);

- приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 18.07.2016 № 521н «О внесении изменений в некоторые административные регламенты Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по исполнению государственной функции и предоставлению государственных услуг в сфере обращении медицинских изделий и осуществления фармацевтической деятельности» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 08.08.2016, регистрационный № 43151).

Государственная фармакопея Российской Федерации XIII издания.

Гарантия качества как производимых в России, так и ввозимых из-за рубежа лекарственных средств является одной из основных задач государства в области охраны здоровья населения. К числу важнейших задач следует отнести не только насыщение собственного фармацевтического рынка этими лекарственными средствами, но выход на международный фармацевтический рынок, что может быть достигнуто путем обеспечения соответствия отечественных лекарственных средств требованиям мировых стандартов.

Основная цель, которую преследует Государственная фармакопея Российской Федерации - нормирование качества лекарственных средств, находящихся в обращении на отечественном фармацевтическом рынке.

Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29.10.2015 № 771 введены в действие общие фармакопейные статьи и фармакопейные статьи, включенные в Государственную фармакопею XIII издания, с 01 января 2016 года.

Установлено, что общие фармакопейные статьи и фармакопейные статьи, утвержденные данным приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации, общие фармакопейные статьи и фармакопейные статьи, утвержденные приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21.12.2014 № 768 «Об утверждении общих фармакопейных статей и фармакопейных статей», составляют Государственную фармакопею XIII издания.

В Государственную фармакопею XIII издания вошло 229 общих фармакопейных статей и 179 фармакопейных статей.

Впервые в Государственную фармакопею XIII издания вводится 99 общих фармакопейных статей, среди которых 30 - на методы анализа, на лекарственные формы и 12 - на методы определения фармацевтико-технологических показателей лекарственных форм. Кроме того, 2 общих фармакопейных статьи - на лекарственное растительное сырье и 3 - на методы его анализа, 7 - на группы иммунобиологических лекарственных препаратов и 31 - на методы их испытаний, 3 - на группы лекарственных препаратов из крови и плазмы крови человека и животных, 9 - на методы анализа лекарственных препаратов, полученных из крови и плазмы крови человека и животных.

Подготовка к запуску общего рынка лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза.

Президентами России, Белоруссии и Казахстана 29.05.2014 подписан договор о создании Евразийского экономического союза (далее соответственно - Договор, Союз) и начаты системные изменения в сфере обращения лекарственных средств.

10.10.2014 Республикой Армения и 23.12.2014 Кыргызской Республикой подписаны договоры о присоединении указанных Сторон к Евразийскому экономическому союзу.

Статьей 30 Договора предусмотрено создание в рамках Союза общего рынка лекарственных средств, соответствующих стандартам надлежащих фармацевтических практик.

Частью 1 статьи 100 Договора определено, что функционирование общего рынка лекарственных средств в рамках Союза осуществляется в соответствии с международным договором в рамках Союза, определяющим единые принципы и правила обращения лекарственных средств.

Соглашение о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза (далее - Соглашение) заключено 23.12.2014 в Москве и ратифицировано Российской Федерацией согласно Федеральному закону от 31.01.2016 № 5-ФЗ.

Пунктом 1 статьи 3 Соглашения предусмотрено, что «Регулирование обращения лекарственных средств в рамках Союза осуществляется в соответствии с настоящим Соглашением, другими международными договорами, входящими в право Союза, решениями Комиссии и законодательством государств-членов. Решения Комиссии, регулирующие обращение лекарственных средств, разрабатываются на основе международных норм».

В целях подготовки к запуску общего рынка лекарственных средств в рамках Союза и реализации положений Соглашения Евразийской экономической комиссией (далее - Комиссия) совместно с заинтересованными уполномоченными органами государств - членов Союза проведена масштабная работа по подготовке нормативных правовых актов второго уровня в соответствии с Планом мероприятий по разработке нормативных правовых актов Евразийской экономической комиссии, предусмотренных Соглашением, подлежащих разработке в целях реализации статьи 30 и пункта 1 статьи 100 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014, утвержденным членом Коллегии Комиссии (Министром) по вопросам технического регулирования В.Н. Корешковым, в том числе принято 19 решений Совета Комиссии от 03.11.2016, включая решение Совета Комиссии № 78 «О Правилах регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения».

Также приняты дополнительные решения Совета Комиссии от 03.11.2016 № 92 «Об отдельных вопросах обращения лекарственных препаратов» и от 03.11.2016 № 93 «О признании результатов инспектирования производства лекарственных средств».

Вышеуказанные решения, за исключением решения Совета Комиссии от 03.11.2016 № 93 «О признании результатов инспектирования производства лекарственных средств», вступают в силу по истечении 10 календарных дней с даты вступления в силу Протокола, подписанного 02.12.2015, о присоединении Республики Армения к Соглашению, но не ранее чем по истечении 10 календарных дней с даты официального опубликования решений.

Указанные акты Комиссии, утвержденные Советом Комиссии, позволят государствам - членам Союза проводить скоординированную политику в сфере обращения лекарственных средств и обеспечат гармонизацию и унификацию законодательств, в том числе установят единые требования к безопасности, эффективности, качеству лекарственных средств, производству и проведению доклинических и клинических исследований лекарственных средств, контролю (надзору), а также создают возможность запуска соответствующей информационной системы в рамках Союза.

При этом решением Совета Комиссии от 03.11.2016 № 78 и Правилами регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения предусмотрена возможность осуществления регистрации лекарственных препаратов в соответствии с законодательством государства - члена (в Российской Федерации - в соответствии с Федеральным законом от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» и нормативными правовыми актами, принятыми во исполнение указанного Федерального закона) до 31.12.2020 по выбору заявителя.

Одновременно решением Совета Комиссии от 03.11.2016 № 78 установлено, что лекарственные препараты, зарегистрированные в соответствии с законодательством государств-членов, должны быть приведены в соответствие с требованиями международных договоров и актов, составляющих право Союза, до 31.12.2025.

Коллегией Комиссии также принят ряд решений в сфере обращения лекарственных средств, в том числе регламентирующих работу Фармакопейного комитета Евразийского экономического союза.

Также в настоящее время Комиссией и государствами - членами Союза в соответствии с перечнем проектов документов Комиссии по вопросам регулирования общего рынка лекарственных средств в рамках Союза, планируемых к разработке в 2016-2018 годах, утвержденным 21.07.2016 членом Коллегии Комиссии (Министром) по вопросам технического регулирования В.Н. Корешковым, организована работа по подготовке более чем 65 документов Комиссии третьего уровня, утверждение которых направлено на формирование дополнительной нормативной базы Союза в области единого регулирования обращения лекарственных средств в части производства, требований к растительным и гомеопатическим лекарственным препаратам, доклиническому и клиническому изучению, и по ряду общих вопросов.

Информация о состоянии рынка услуг в сфере здравоохранения по итогам лицензирования в 2016 году.

Развитие рынка медицинских услуг.

В соответствии с порядком лицензирования медицинской деятельности, установленным Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 291 «О

лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)», осуществляемой на территории Российской Федерации медицинскими и иными организациями государственной и частной форм собственности, индивидуальными предпринимателями, в 2016 году лицензирующими органами субъектов Российской Федерации рассмотрено 32 713 заявлений на предоставление государственных услуг по лицензированию, включая получение, переоформление лицензии на осуществление медицинской деятельности, прекращение действия лицензии, предоставление дубликата, копии лицензии на осуществление медицинской деятельности, выписки из реестра лицензий (в 2015 году - 33 439), из них заявлений на:

- предоставление лицензии на осуществление медицинской деятельности - 6 634 заявлений (в 2015 году - 6 647);
- переоформление лицензии - 20 900 заявлений (в 2015 году - 21 021);
- прекращение действия лицензии - 2 184 (в 2015 году - 2 969);
- предоставление дубликата, копии лицензии на осуществление медицинской деятельности - 221 заявление (в 2015 году - 227);
- предоставление выписки из реестра лицензий - 2 774 заявлений (в 2015 году - 2 575).

Количество рассмотренных заявлений соискателей лицензий и лицензиатов

Отчетный период	**2016 год**		**2015 год**	
	Абс.ч.	% от общего количества рассмотренных заявлений	**Абс.ч.**	**% от** общего количества рассмотренных заявлений
Заявлений о предоставлении лицензии	6 634	20,3%	6 647	19,9%
Заявлений о переоформлении лицензии	20 900	63,8%	21 021	62,9%
Заявлений о прекращении действия лицензии	2184	6,7%	2 969	26,2%
Заявлений о выдаче дубликата, копии лицензии	221	0,7%	227	0,6%
Заявлений о выписке из реестра лицензий	2 774	8,5%	2 575	7,7%
Всего рассмотренных заявлений	32 713		33 439	

Основаниями для переоформления лицензии на осуществление медицинской деятельности в 2016 году явились:

- изменение перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих медицинскую деятельность - 9 602 (в 2015 году - 9 798);

- изменение адресов мест осуществления медицинской деятельности - 4 528 (в 2015 году-4 490);

- реорганизация юридического лица в форме преобразования, изменения его наименования, адреса места нахождения, а также в случаях изменения места жительства, имени, фамилии и (в случае, если имеется) отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность - 6 770 (в 2015 году - 6 733).

Структура обращений лицензиатов в лицензирующие органы для переоформления лицензий на осуществление медицинской деятельности в последние годы остается неизменной по следующим основаниям:

- изменение перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих медицинскую деятельность - 45,9% (2015 год - 45%);

- реорганизация юридического лица в форме преобразования, изменения его наименования, адреса места нахождения, а также в случаях изменения места жительства, имени, фамилии и (в случае, если имеется) отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность - 32,4% (2015 год-32,8%);

- изменение адресов мест осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем медицинской деятельности - 21,7% (2015 год-22,2%).

Основаниями для переоформления лицензий в 2016 году явились:

- изменение перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих медицинскую деятельность - 9 602 заявления (46% от общего количества заявлений на переоформление лицензии), в 2015 году - 9798 заявлений (46,6%);

- реорганизация юридического лица в форме преобразования, изменение его наименования, адреса места нахождения, а также в случаях изменения места жительства, имени, фамилии и (в случае, если имеется) отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность - 6 770 заявлений (32,4% от общего количества заявлений на переоформление лицензии), в 2015 году - 6 733 заявлений (32%);

- изменение адресов мест осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем медицинской деятельности - 4 529 заявление (21,6% от общего количества заявлений на переоформление лицензии), в 2015 году-4 490 (21,4%).

Основания переоформления лицензии на осуществление медицинской деятельности

Основания для переоформления лицензии	2016 год	2015 год	Темп **прироста** ***(%)***
Изменение перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих медицинскую деятельность	9 602	9 798	***-2%***
Реорганизация юридического лица в форме преобразования, изменение его наименования, адреса места нахождения, а также в случаях изменения места жительства, имени, фамилии и (в случае, если имеется) отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность	6 770	6 733	***0,5%***
Изменение адресов мест осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем медицинской деятельности	4 528	4 490	***0,8%***

Как видно из таблицы, количество поданных заявлений на переоформление лицензий остается на протяжении последних лет на одном уровне, также, как и причины переоформления лицензии на осуществление медицинской деятельности.

В 2016 году лицензирующими органами приняты решения о прекращении действия лицензии в 3 817 случаях, что на 18% меньше чем в 2015 году (4 662).

Основными причинами прекращения действия лицензии на осуществление медицинской деятельности явились:

- заявление лицензиата (правопреемника лицензиата) - 2 184 (2015 год - 2 969);

- ликвидация юридического лица или прекращение его деятельности в результате реорганизации либо прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя -1 608 (2015 год - 1 689);

- решение суда - 25 (2015 год - 4).

Наиболее распространенные причины отказа в предоставлении лицензии, переоформлении лицензии.

Лицензирующими органами Российской Федерации в 2016 году по результатам рассмотрения заявлений о предоставлении и переоформлении лицензии принято 435 решений об отказе в предоставлении государственной услуги, что составило 1,6% от общего количества рассмотренных заявлений о предоставлении и переоформлении лицензии на осуществление медицинской деятельности (в 2015 году - 374 и 1,4% от общего количества рассмотренных заявлений о предоставлении и переоформлении лицензии), из

них: в предоставлении лицензии - 191 отказ (в 2015 году -164); в переоформлении лицензии - 244 отказа (в 2015 году - 210).

Основными причинами отказа в предоставлении и переоформлении лицензии на осуществление медицинской деятельности при выездных проверках явились: ненадлежащее состояние помещений, зданий, сооружений, оборудования, которые предполагается использовать соискателем лицензии или лицензиатом при осуществлении медицинской деятельности, отсутствие необходимых для осуществления медицинской деятельности работников.

В 2016 году лицензирующими органами Российской Федерации проведено всего 5 689 проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по соблюдению лицензионных требований при осуществлении медицинской деятельности (в 2015 году - 6 038 проверок), из них:

- плановых - 2 814 проверок, что составило 49,5% от общего количества проведенных проверок (в 2015 году - 3 245 проверки, что составило 53,7% от общего количества проверок лицензиатов);

- внеплановых - 2 875 проверок, что составило 50,5% от общего количества проверок лицензиатов (в 2015 году - 2 793 проверки, что составило 46,3% от общего количества проверок лицензиатов).

Представленная информация свидетельствует о развитой конкуренции на рынке медицинских услуг, об отсутствии административных барьеров, препятствующих деятельности хозяйствующих субъектов.

Развитие рынка фармацевтических услуг.

В установленном Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» порядке в 2016 году рассмотрены:

- 2 529 заявлений соискателей лицензий о предоставлении лицензий на осуществление фармацевтической деятельности, что на 24,9 % меньше чем в 2015 году (3 158 заявления),

- 9 857 заявлений лицензиатов о переоформлении лицензий на осуществление фармацевтической деятельности, что на 9 % меньше чем в 2015 году (10 747 заявление),

- 1 353 заявления о прекращении действия лицензии (в 2015 году - 2029 заявлений),

- 52 заявления о выдаче дубликата лицензии (в 2015 году - 53 заявления).

Доля заявлений о предоставлении, переоформлении, прекращении действия лицензии и выдаче дубликата лицензии, полученных лицензирующими органами в электронной форме, от общего количества заявлений - 15,8%.

Доля заявлений о предоставлении, переоформлении, прекращении действия лицензии и выдаче дубликата лицензии, полученных

лицензирующими органами на бумажном носителе, от общего количества заявлений - 84,2%.

Количество рассмотренных заявлений соискателей лицензий

	2016 год		2015 год	
	Количество заявлений, шт.	Количество заявлений, в % от общего количества рассмотренных заявлений	Количество заявлений. шт.	Количество заявлений, в % от общего количества рассмотренных заявлений
Рассмотрено заявлений о предоставлении лицензий	2529	18,3	3158	19,8
Рассмотрено заявлений о переоформлении лицензий	9 857	71,5	10747	67,2
Рассмотрено заявлен™ о прекращении действия лицензий	1353	9,8	2029	12,7
Рассмотрено заявлений о выдаче дубликатов	52	0,4	53	0,3
Итого рассмотренных заявлений	13 791	100	15 987	100

Структура обращений лицензиатов с заявлениями о переоформлении лицензий в 2016 году следующая:

- реорганизация юридического лица в форме преобразования, изменение его наименования, адреса места нахождения, а также в случаях изменения места жительства, имени, фамилии и (в случае, если имеется) отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность (в том числе по иным основаниям переоформления) - 2 576 заявлений, что составляет 26,1% от количества рассмотренных заявлений о переоформлении лицензий (в 2015 году - 2 963 заявления, что составляет 27,6% от количества рассмотренных заявлений о переоформлении лицензий);

- изменение адресов мест осуществления юридическим лицом лицензируемого вида деятельности - 6 550 заявлений, что составляет 66,5% от количества рассмотренных заявлений о переоформлении лицензий (в 2015 году 6 597 заявлений, что составляет 61,4% от количества рассмотренных заявлений о переоформлении лицензий);

- изменение перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности - 731 заявление, что составляет 7,4% от количества рассмотренных заявлений о переоформлении лицензий (в 2015 году - 1 187 заявлений, что составляет 11,04% от количества рассмотренных заявлений о переоформлении лицензий).

Анализ обращений заявителей в 2016 году по сравнению с 2015 годом, показавший уменьшение на 24,9% количества заявлений о предоставлении лицензий и на 9 % количества заявлений на переоформление лицензий на

осуществление фармацевтической деятельности, а также уменьшение на 49% количества заявлений о прекращении действия лицензии на осуществление фармацевтической деятельности, может свидетельствовать о стабилизации фармацевтической отрасли в современных экономических условиях.

Наиболее распространенные причины отказа в предоставлении лицензии, переоформлении лицензии.

В 2016 году 150 заявителям (1,2% от рассмотренных заявлений) (в 2015 году -149 заявителям - 1,1% от рассмотренных заявлений) лицензирующими органами отказано в предоставлении/переоформлении лицензий (в предоставлении лицензии - 103 заявителям, в переоформлении лицензии - 47 заявителям).

Основными причинами отказов в предоставлении/переоформлении лицензий на осуществление фармацевтической деятельности в 2016 году, как и в 2015 году, явились установленные в ходе проверок несоответствия соискателей лицензий (лицензиатов) лицензионным требованиям, а именно:

- отсутствие у соискателя лицензии (лицензиата) принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании помещений, зданий, сооружений по месту осуществления лицензируемого вида деятельности и оборудования, необходимого для осуществления фармацевтической деятельности в 101 из 103 случаев отказов в предоставлении лицензий (98% от общего числа отказов в предоставлении лицензий) и в 45 из 47 случаев отказов в переоформлении лицензий (96% от общего числа отказов в переоформлении лицензий);
- отсутствие у соискателей лицензий (лицензиатов) работников, заключивших с ним трудовые договоры, имеющих высшее или среднее профессиональное образование, стаж работы по специальности не менее 3 лет/5 лет и обладающих дополнительным профессиональным образованием (повышение квалификации не реже одного раза в 5 лет) в 2 из 103 случаев отказов в предоставлении лицензий (2% от общего числа отказов в предоставлении лицензий) и в 2 из 47 случаев отказов в переоформлении лицензий (4% от общего числа отказов в переоформлении лицензий).

Количество вновь открывающихся объектов фармацевтической деятельности превышает количество объектов, досрочно прекративших свою деятельность, что свидетельствует о стабильности фармацевтического рынка в современных экономических условиях.

Развитие рынка производства и технического обслуживания медицинской техники.

В 2016 году в Росздравнадзор с заявлениями о предоставлении и переоформлении лицензий на осуществление деятельности по производству и техническому обслуживанию медицинской техники обратились 843 соискателя лицензий и лицензиатов (в 2015 году - 1065).

130 заявителям (15,4%) Росздравнадзором возвращены заявления о предоставлении и переоформлении лицензии ввиду отсутствия надлежащим образом оформленного заявления и/или в полном объеме прилагаемых к

нему документов (в 2015 году - 61 (5,7%) и неустранения соискателем лицензии или лицензиатом указанных нарушений в тридцатидневный срок.

В установленном Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» порядке рассмотрены:

- 434 заявления от соискателей лицензий на предоставление лицензий на осуществление деятельности по производству и техническому обслуживанию медицинской техники, что на 11,7% больше чем в 2015 году (383 заявлений);

- 409 заявлений от лицензиатов на переоформление лицензий на осуществление деятельности по производству и техническому обслуживанию медицинской техники, что на 40% меньше чем в 2015 году (682 заявления);

- 23 заявления о прекращении действия лицензии (в 2015 -19);

- 7 заявлений о выдаче дубликата лицензии (в 2015 -12).

Количество рассмотренных заявлений соискателей лицензий

	2015 год		2016 год	
Рассмотрено заявлений о предоставлении лицензий	383	35%	434	49,7 %
Рассмотрено заявлений о переоформлении лицензий	682	62,2 %	409	46,9 %
Рассмотрено заявлений о прекращении действия лицензий	19	1,7%	23	2,6 %
Рассмотрено заявлений о выдаче дубликатов лицензий	12	1,1%	7	0,8 %

Структура обращений лицензиатов с заявлениями о переоформлении лицензий в 2016 году следующая:

- реорганизация юридического лица в форме преобразования, изменение его наименования, адреса места нахождения, а также в случаях изменения места жительства, имени, фамилии и (в случае, если имеется) отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность – 321 заявление (78,5% от количества рассмотренных заявлений о переоформлении лицензий, в 2015 году - 565 заявлений, 82,8%);

- изменение адресов мест осуществления юридическим лицом и ли индивидуальным предпринимателем лицензируемого вида деятельности 59 заявлений (14,4% от количества рассмотренных заявлений о переоформлении лицензий, в 2015 году - 100 заявления, 14,7%);

- изменение перечня выполняемых работ, оказываемых услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности - 29 заявлений (7,1% от количества рассмотренных заявлений о переоформлении лицензий, в 2015 году -17 заявлений, 2,5%).

Анализ обращений заявителей в 2016 году показывает примерное сохранение соотношения структуры обращений соискателей лицензии и

лицензиатов при некотором увеличении количества обращений соискателей лицензии о предоставлении лицензии и снижении удельного веса заявлений лицензиатов о переоформлении лицензий.

Наиболее распространенные причины отказа в предоставлении лицензии, переоформлении лицензии

В 2016 году 27 заявителям (3,2%) (в 2015 году - 26 (2,4%)) Росздравнадзором отказано:

1) в предоставлении лицензии - 24 заявителям;
2) в переоформлении лицензии - 3 заявителям.

Основными причинами отказов в предоставлении (переоформлении) лицензий на производство и техническое обслуживание медицинской техники в 2015 году явились установленные в ходе проверок несоответствия соискателей лицензий (лицензиатов) лицензионным требованиям, а именно:

- отсутствие у соискателя лицензии (лицензиата) принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании помещений, зданий, сооружений по месту осуществления лицензируемого вида деятельности - 8 отказов в предоставлении лицензий и 1 отказ в переоформлении лицензий;

- отсутствие у соискателя лицензии (лицензиата) принадлежащих ему на праве собственности или на ином законном основании технических средств, оборудования и средств измерений, необходимых для осуществления деятельности по производству и техническому обслуживанию медицинской техники - 9 отказов в предоставлении лицензий;

- отсутствие у соискателей лицензий (лицензиатов) работников, заключивших с ним трудовые договоры, имеющих высшее или среднее профессиональное (техническое) образование, стаж работы по специальности не менее 3 лет и обладающих дополнительным профессиональным образованием (повышение квалификации не реже одного раза в 5 лет) - 6 отказов в предоставлении лицензий и 2 отказа в переоформлении лицензий;

- отсутствие у соискателя лицензии регистрации на медицинскую технику, которую соискатель лицензии намерен производить - 1 отказ в предоставлении лицензий.

Государственная услуга по лицензированию деятельности по производству и техническому обслуживанию медицинской техники в течение 2016 года предоставлялась Росздравнадзором в сроки, установленные Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Средний срок рассмотрения заявлений соискателей лицензий (лицензиатов) в 2015 году составил:

- о предоставлении лицензии - 32 рабочих дня (в 2015 году - 28, согласно законодательству 45 рабочих дней);

- о переоформлении лицензии в связи с внесением дополнений в сведения об адресах мест осуществления лицензируемого вида деятельности, о выполняемых работах и об оказываемых услугах в составе лицензируемого

вида деятельности - 26 рабочих дней (в 2015 году - 24, согласно законодательству 30 рабочих дней);

- о переоформлении лицензии в иных случаях - 7 рабочих дней (в 2015 году - 6, согласно законодательству 10 рабочих дней).

Количество вновь открывающихся объектов медицинской, фармацевтической деятельности, организаций, занимающихся производством и техническим обслуживанием медицинской техники, превышает количество объектов, досрочно прекративших свою деятельность, что свидетельствует о снижении административных барьеров по вхождению на рынок, и способствует созданию благоприятных условий для добросовестной конкуренции в сфере медицинских и фармацевтических услуг, а также услуг по производству и техническому обслуживанию медицинской техники, создает благоприятный инвестиционный климат в субъектах Российской Федерации в сфере здравоохранения.

Состояние конкуренции на рынке медицинских услуг в сфере обязательного медицинского страхования.

До вступления в силу Федерального закона от 29.11.2010 № Э26-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 326-ФЗ) число медицинских организаций негосударственной формы собственности составляло 618 (7,6% от общего числа медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования). С 2011 года количество медицинских организаций частной формы собственности, работающих в сфере обязательного медицинского страхования постоянно увеличивается:

- в 2011 году - 733 (9,0% от общего числа медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования);

- в 2012 году - 1 029 (12,7%), в 2013 году - 1 333 (16,2%), в 2014 году - 1 840 (21,5%), в 2015 году - 1 952 (23,4%), в 2016 году - 2 446 (27,3%; всего в 2016 году деятельность в сфере обязательного медицинского страхования осуществляют 8 945 медицинских организаций).

В настоящее время законодательно обеспечено равное участие всех медицинских организаций в сфере обязательного медицинского страхования: порядок включения в реестр медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования (Реестр), носит уведомительный характер, а для вновь созданных медицинских организаций Комиссией по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования в субъекте Российской Федерации (далее - Комиссия) могут быть установлены иные сроки подачи уведомления о включении в Реестр.

Законодательством в сфере обязательного медицинского страхования установлено равное право представителей медицинских организаций любой формы собственности входить в состав и принимать участие в деятельности создаваемой в субъекте Российской Федерации Комиссии.

С каждым годом расширяется спектр медицинских услуг, оказываемых частными медицинскими организациями по обязательному медицинскому страхованию: если на начальном этапе частные медицинские организации оказывали стоматологические услуги и отдельные диагностические услуги, в настоящее время спектр услуг расширился за счет офисов врачей общей практики, консультаций узких специалистов, услуг гемодиализа, экстракорпорального оплодотворения (ЭКО), позитронно-эмиссионной томографии и компьютерной томографии (ПЭТ/КТ), реабилитации в центрах восстановительной медицины и санаториях.

В качестве положительных примеров доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в сфере обязательного медицинского страхования можно отметить следующие.

С 2013 года в Санкт-Петербурге реализуется пилотный проект государственно-частного партнерства в сфере первичной врачебной медицинской помощи, предусматривающий открытие офисов врачей общей практики в новых микрорайонах на территории, где размещены государственные медицинские организации, мощности которых не рассчитаны на имеющийся рост населения или далеко расположены от новых строений.

Затраты на строительство и оснащение центров, поиск и обучение персонала взяла на себя частная компания. Участие государства сводится только к оплате оказанных медицинских услуг из средств обязательного медицинского страхования по тарифам, которые действуют в сфере обязательного медицинского страхования.

Реализация аналогичного проекта началась также в Ульяновской области.

В рамках проекта предполагается открыть сеть максимально приближенных к местам проживания населения «мини» клиник, оказывающих услуги первичного звена здравоохранения, наиболее важную и востребованную медицинскую помощь в рамках обязательного медицинского страхования, оптимизируя работу, таким образом, существующей государственной системы здравоохранения.

В настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации реализуются проект по созданию сети центров позитронной эмиссионной и компьютерной томографии (ПЭТ/КТ). Частные ПЭТ - центры включены в реестр медицинских организаций и осуществляют деятельность в сфере обязательного медицинского страхования в Республике Башкортостан, Тамбовской, Орловской, Липецкой, Воронежской, Курской и Свердловской областях.

Значительно участие медицинских организаций частной системы здравоохранения при оказании услуг экстракорпорального оплодотворения (ЭКО). В 2013 году процедура ЭКО осуществлялась частными медицинскими организациями в 17 субъектах Российской Федерации. В 2016 году число таких субъектов увеличилось до 69, а доля случаев применения

ЭКО в медицинских организациях частной системы здравоохранения и их финансовое обеспечение составили по итогам 2016 года 48,0%.

Финансовое обеспечение оказываемой медицинскими организациями частной системы здравоохранения составляет:

- в стационарных условиях - 2,1%;
- в амбулаторных условиях (в том числе стоматология) – 5,1%;
- в условиях дневного стационара - 20,7%, в том числе ЭКО-47,7%;
- скорая медицинская помощь - 0,4%.

С целью создания привлекательных условий для медицинских организаций как государственной, так и негосударственной форм собственности, осуществляющих свою деятельность в сфере обязательного медицинского страхования, ведется постоянная работа по взаимодействию с представителями частного бизнеса, совершенствуется нормативная правовая база сферы обязательного медицинского страхования.

В соответствии с частью 3 статьи 6 Федерального закона от 03.07.2016 № 286-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», начиная с 2019 года в бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и на плановый период, будут предусмотрены бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, оказываемой гражданам Российской Федерации медицинскими организациями частной системы здравоохранения.

Таким образом, с 01 января 2019 года медицинские организации частной системы здравоохранения будут иметь возможность участия в оказании высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, оказываемой гражданам Российской Федерации, на сопоставимых условиях с федеральными государственными учреждениями и медицинскими организациями, подведомственными уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что будет способствовать появлению на рынке новых медицинских организаций, оказывающих высокотехнологичную медицинскую помощь, и повышению доступности медицинской помощи.

1.4.5.3. Министерство энергетики Российской Федерации

1. Общая оценка состояния конкуренции

В сфере электроэнергетики

Оптовый и розничные рынки электрической энергии и мощности характеризуются сочетанием естественно-монопольных сфер деятельности, где конкуренция отсутствует (услуги по передаче электрической энергии,

оперативно-диспетчерскому управлению, услуги организаций коммерческой инфраструктуры оптового рынка) и областями, в которых после проведенного реформирования электроэнергетики внедрена либерализованная модель ценообразования и действуют независимые конкурирующие участники (производство и сбыт электрической энергии). Вместе с тем, конкуренция в указанных областях в известной степени ограничена рядом факторов, обусловленных как объективными особенностями организации ЕЭС России, так и некоторыми недостатками, проявившимися в ходе реализации целевой модели российского энергорынка.

На оптовом рынке электрической энергии, по данным реестра Ассоциации НП «Совет рынка», в настоящее время представлены: поставщики электрической энергии - производители электрической энергии, мощность генерирующего оборудования которых превышает 25 МВт (198 участников), крупные конечные потребители электрической энергии (26 участников), гарантирующие поставщики электрической энергии (100 участников) и территориальные сетевые организации, временно осуществляющие функции гарантирующего поставщика (8 участников), энергосбытовые организации (113 участников), а также организация, осуществляющая экспортно-импортную деятельность (ПАО «ИНТЕР РАО) и организации коммерческой и технологической инфраструктуры рынка (ПАО «ФСК ЕЭС, АО «АТС», Ассоциация НП «Совет рынка», АО «СО ЕЭС»).

Основные объемы электрической энергии на оптовом рынке продаются в рамках свободного ценообразования, принципы которого заложены в Правилах оптового рынка электрической энергии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2010 № 1172. Исключением являются объемы поставки электрической энергии и мощности по регулируемым договорам, которые заключаются только в отношении объемов электроэнергии и мощности, предназначенных для поставок населению и приравненным к населению группам потребителей, а также гарантирующим поставщикам на территории СКФО и Республики Тыва (с поэтапным снижением соответствующих объемов до 2023 г.).

Тем самым, можно сделать вывод об эффективном внедрении конкурентных механизмов в области оптового рынка электрической энергии и мощности.

На розничных рынках электрической энергии реализуется электрическая энергия, приобретенная на оптовом рынке электроэнергии и мощности, а также электроэнергия генерирующих компаний, не являющихся участниками оптового рынка. Таким образом, основными участниками розничных рынков являются гарантирующие поставщики электрической энергии, розничные производители электрической энергии, независимые энергосбытовые компании, территориальные сетевые организации.

На розничных рынках электрической энергии также не применяется прямое установление цен (тарифов) на электрическую энергию,

поставляемую потребителям, не относящимся к категории населения и приравненным к ним лицам.

Сохраняется государственное регулирование тарифов в отношении территорий или видов услуг, где в силу объективных причин ограничена или отсутствует конкуренция: в неценовых зонах рынка, в территориально изолированных электроэнергетических системах, в отношении услуг субъектов естественных монополий, а также установление предельных ценовых уровней по субъектам Российской Федерации.

При этом уровни нерегулируемых цен на электрическую энергию и мощность, формирующиеся на оптовом рынке, впоследствии транслируются потребителям в качестве составляющей конечной цены электрической энергии и в этом отношении служат индикаторами для системы ценообразования.

Основные положения функционирования розничных рынков электрической энергии определены постановлением Правительства Российской Федерации от 04.05.2012. № 442 «О функционировании розничных рынков электрической энергии, полном и (или) частичном ограничении режима потребления электрической энергии».

В сфере нефти и нефтепродуктов

В 2016 году объем добычи нефти и газового конденсата на территории Российской Федерации составил порядка 547,5 млн тонн. Основная доля всей национальной нефтедобычи в размере 86,2% пришлась на организации, входящие в структуру одиннадцати ВИНК, 10,9% – на независимые добывающие компании и 2,9% – на операторов соглашений о разделе продукции соответственно.

Объем переработки нефти за указанный период составил 279,4 млн. тонн, из которого доля организаций, входящих в структуру ВИНК, составила 80,0%, доля независимых НПЗ – 20,0% соответственно.

Необходимо отметить, что сложившийся в результате последовательной государственной политики производственный потенциал и структура добычи, переработки и транспортировки нефти и нефтепродуктов на базе крупных конкурентоспособных нефтяных компаний с государственным участием в целом надежно обеспечивает глобальные интересы России на мировых энергетических рынках и потребности внутреннего спроса, о чем свидетельствует устойчивость нефтяного комплекса страны в период нестабильности на мировых рынках углеводородов.

Вместе с тем, совершенствование рыночных отношений и развитие конкуренции, в том числе между ВИНК, содержат потенциал повышения конкурентоспособности и эффективности функционирования отрасли.

Несмотря на значимое влияние крупнейших ВИНК и недостаточную прозрачность взаимоотношений на рынке, цена на нефть и нефтепродукты формируются в результате определяющего влияния рыночных факторов (мировые цены, баланс внутреннего спроса и предложения) и мер

таможенно-тарифного и налогового регулирования. Отдельные факты нарушения антимонопольного законодательства доминирующими компаниями не меняют фундаментальной картины рыночного ценообразования, как в оптовом, так и в розничном сегментах.

В газовой сфере

В связи с прогнозируемым увеличением доли природного газа в топливно-энергетическом балансе России, а также доли независимых производителей газа, приоритетное значение для газовой отрасли приобретает проблема развития конкуренции на внутреннем рынке.

Наряду с тем, что внутренняя экономическая политика в отношении газовой отрасли характеризуется постепенным снижением доли ПАО «Газпром» в газоснабжении экономики страны, структура хозяйственных отношений на российском рынке газа складывается под воздействием высокой степени концентрации ресурсов газа и газотранспортных сетей в собственности ПАО «Газпром». Компании принадлежит газотранспортная система, система диспетчерского управления объемами добычи, переработки газа и его потоками, система подземных хранилищ газа, что позволяет ей выступать в качестве гаранта надежности газоснабжения потребителей Российской Федерации и осуществлять координацию производственно-технологических и коммерческих процессов, обеспечивая работу с потребителями в рамках «одного окна».

Независимые производители, являющиеся собственниками региональных систем газоснабжения, осуществляют свою деятельность в локальных системах газоснабжения, обслуживающих районы, не связанные с ЕСГ, а остальные не имеют собственных газотранспортных систем и используют на основе договоров свободные мощности магистральных газопроводов, принадлежащих ПАО «Газпром».

По итогам 2016 года доля ПАО «Газпром» в общем объеме добычи газа составила 63,3%, доля вертикально-интегрированных нефтяных компаний – 22,6%, доля прочих производителей – 10,0% и доля операторов соглашений о разделе продукции – 4,1%.

В угольной отрасли

Конкурентные преимущества угольной отрасли в рамках российского топливно-энергетического комплекса заключаются в наличии огромных (второе место в мире) запасов угля; значительного опыта его добычи и использования; обеспечении устойчивого энергоснабжения; возможностях выхода на мировой рынок; наличии существенных резервов повышения эффективности угледобычи, обогащения и переработки угля; многообразии различных видов угольной продукции; обеспечении энергетической безопасности.

В течение 2016 года угольная промышленность Российской Федерации функционировала под воздействием факторов, имеющих разноплановый

характер. Причины не только во введенных антироссийских санкциях, осложнивших работу финансового и энергетического секторов экономики, но и в ухудшении конъюнктуры внешних рынков, за исключением того, что низкий курс рубля поддержал экспортеров угля.

При этом развитию внутреннего угольного рынка препятствовал ряд проблем, обусловленных, в частности, перераспределением топливного баланса в пользу более дешевого газового топлива (цена регулируется государством), газификация регионов Российской Федерации, а также спад производства в смежных отраслях экономики.

2. Основные проблемы, препятствующие развитию конкуренции

В сфере электроэнергетики

В настоящее время одной из актуальных проблем функционирования модели розничных рынков электрической энергии является недостаточно высокий уровень развития конкурентных отношений на указанных рынках, обусловленный значительным уровнем доминирования гарантирующих поставщиков и высокими барьерами входа для значительного количества мелких и средних потребителей на оптовый рынок электрической энергии мощности, а также невыгодными условиями для заключения прямых двусторонних договоров поставки электрической энергии с производителями и независимыми сбытовыми компаниями.

В сфере нефти и нефтепродуктов

В числе основных проблем, препятствующих развитию конкуренции в нефтяной отрасли, можно отметить:

1. Высокие барьеры входа в отрасль, обусловленные высокими капитальными затратами, что усложняет доступ новых участников на рынки.

2. Значительная доля налоговой составляющей в конечной цене реализуемых нефти и нефтепродуктов.

В газовой сфере

В настоящее время можно выделить следующие основные проблемы в сфере конкуренции в газовой отрасли.

1. Ограничения по расстоянию транспортировки газа независимыми производителями.

Высокие тарифы на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам для независимых производителей газа приводят к ограничениям по расстояниям транспортировки газа, на которых сохраняется положительная рентабельность.

2. Проблема доступа независимых производителей газа к единой системе газоснабжения.

Указанная проблема является следствием высокой степени концентрации ресурсов газа и газотранспортных сетей в собственности ПАО «Газпром».

В угольной отрасли

Основными ограничениями развития угольной отрасли, а, следовательно, развитию ее конкуренции, являются:

1. Снижение конкурентоспособности угольной продукции в условиях опережающего роста цен на ГСМ, тарифов на электроэнергию и услуги ОАО «РЖД», социальных выплат, а также нарастающего дефицита финансовых и кредитных ресурсов.

2. Сокращение внутреннего спроса на энергетический уголь, обусловленное расширением области использования газа в электроэнергетике и коммунально-бытовом секторе, в том числе в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке (только при более чем двукратном повышении цен на газ возможно возобновление интереса инвесторов к угольной промышленности.

3. Высокие логистические издержки (доля транспортных затрат в конечной цене угля у потребителя по отдельным направлениям достигает более 60 процентов). Неразвитость транспортной инфраструктуры (железнодорожной и портовой) в новых районах добычи угля, в том числе наличие «узких мест» в транспортной инфраструктуре в традиционных районах угледобычи.

4. Большая капиталоемкость и длительность разработки новых месторождений, а также изношенность основных фондов угольных шахт и разрезов.

5. Отсутствие экономических (налоговых) стимулов у производителей угля в части повышения качества и выпуска новых видов угольной продукции и глубокой переработки угля.

6. Увеличение банковской ставки, выдаваемых коммерческими банками угольным компаниям, что значительно уменьшило доступ организаций угольной промышленности к кредитным ресурсам.

7. Нарастающий дефицит квалифицированных трудовых кадров.

3. Краткое описание существующих барьеров, препятствующих деятельности хозяйствующих субъектов, устранение или минимизация которых находится в компетенции Минэнерго России

В сфере электроэнергетики

Одним из основных барьеров, препятствующих деятельности хозяйствующих субъектов, является недостаточная доступность энергетической сетевой инфраструктуры для присоединения потребителей.

Кроме того, в части деятельности по производству электрической энергии существуют следующие основные требования (ограничения):

– обязанность реализовывать произведенную электрическую энергию на генерирующем оборудовании свыше 25 МВт установленной мощности только на оптовом рынке (прямое требование Федерального закона от 26 марта 2013 г. № 35-ФЗ) и вытекающие из этой обязанности требования к субъектам оптового рынка (Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1172 «Об утверждении Правил оптового

рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности» в части количественных требований к лицам, претендующим на получение статуса участника оптового рынка);

– обязанность заключения договоров с организациями инфраструктуры, заключение договоров оказания услуг по передаче электрической энергии, технологическому присоединению, ряд регулируемых договоров на оптовом и розничных рынках, например, в объемах поставки электроэнергии для населения и приравненных к нему категорий;

– наличие неспецифических видов лицензирования (например, деятельность по эксплуатации взрыво- и пожароопасных производственных объектов).

В сфере нефти и нефтепродуктов

В настоящее время ценообразование на российскую нефть Urals строится на основе бенчмарка Brent (по сути, смеси 4-х сортов североморской нефти с небольшим и падающим уровнем добычи) по методологии иностранных котировальных агентств Platts и Argus, к которым возникает много вопросов в плане прозрачности и репрезентативности.

Сложившаяся система оценки нефти, основанная на Brent, уже не отражает реальной картины поставок нефти и утратила свою значимость как мерило стоимости для мирового рынка нефти, но при этом продолжает применяться, поскольку альтернатива отсутствует.

Вместе с тем, объем поставок российской нефти Urals на международные рынки вдвое превышает объем поставок нефти Brent, Oman и Dubai, вместе взятых. При этом российские производители нефти не формируют цену экспортной нефти, а «берут» ее с рынка. В этой связи актуальна задача создания бенчмарка российской нефти.

Создание российского нефтяного бенчмарка позволит установить определяемую рынком прямую котировку российской нефти без привязки к иным потокам нефти и устранить ценовые манипуляции, а также даст возможность сократить имеющиеся дисконты Urals к Brent за счет публичности и общедоступности ценовой информации.

Реализация данной задачи может увеличить выручку от реализации нефти на экспорт на 1–2 долл/барр и, как следствие, повысить доходы федерального бюджета.

В газовой сфере

С учетом необходимости развития конкуренции на внутреннем рынке газа приоритетным направлением развития конкуренции на указанном рынке является развитие биржевой торговли газом, в том числе посредством внесения изменений в нормативную правовую базу с целью законодательного обеспечения дальнейшего развития биржевой торговли.

В рамках указанного направления в настоящее время Минэнерго России и ФАС России разрабатывается проект совместного приказа, предусматривающего утверждение минимальной величины продаваемого на бирже газа и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с природным газом хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующем товарном рынке.

В угольной отрасли

В результате проведенной реструктуризации угольной отрасли угледобывающие предприятия являются частными, и осуществляют свою деятельность в условиях рыночной экономики.

Деятельность хозяйствующих субъектов, в том числе угледобывающих предприятий, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством, и основана на гражданско-правовых принципах свободы договора, стороны вправе самостоятельно выбирать, и взаимодействовать с заинтересованными контрагентами в условиях конкуренции.

4. Задачи по совершенствованию государственной политики по развитию конкуренции и предложения по решению проблем, препятствующих развитию конкуренции (в том числе путем внесения изменений в нормативно-правовые акты)

В сфере электроэнергетики

Для формирования конкурентной среды на розничных рынках электрической энергии необходимо:

1. Создать возможности для конкуренции за розничного потребителя.
2. Обеспечить свободу выбора и смены потребителем сбытовой компании.
3. Создать возможность для потребителей влиять на условия поставки электроэнергии, в том числе путем внедрения системы долгосрочных двухсторонних контрактов.

В сфере нефти и нефтепродуктов

В качестве задач по совершенствованию государственной политики по развитию конкуренции и предложений по решению проблем, препятствующих развитию конкуренции в сфере нефти и нефтепродуктов, необходимо отметить:

1. Принятие закона, предусматривающего введение новой системы налогообложения недропользователей в зависимости от экономической эффективности разработки месторождений, введение так называемого НДД в рамках пилотных проектов.
2. Принятие закона, предусматривающего дифференциацию периода применения льготы по НДПИ на нефть в зависимости от даты начала промышленной добычи нефти на участке недр.
3. Мониторинг реализации «большого налогового маневра» в нефтяной отрасли в новых макроэкономических условиях.

4. Развитие биржевых торгов нефтью и нефтепродуктами.

В газовой сфере

В качестве задач по совершенствованию государственной политики по развитию конкуренции и предложений по решению проблем, препятствующих развитию конкуренции в газовой отрасли, необходимо отметить:

1. Утверждение генеральной схемы развития газовой отрасли на период до 2035 года, включая Восточную газовую программу и Концепцию развития внутреннего рынка газа.

2. Разработка программы формирования общего рынка газа Евразийского экономического союза.

3. Продолжение реализации комплексного плана по развитию производства сжиженного природного газа на полуострове Ямал и ввод первой очереди завода СПГ.

4. Совершенствование методики расчета тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам.

5. Развитие биржевых торгов свободными объемами газа.

В угольной отрасли

Преодоление существующих вызовов и рисков эффективного и устойчивого долгосрочного развития российской угольной промышленности и повышение уровня ее конкурентоспособности планируется обеспечить посредством реализации мероприятий «Программы развития угольной промышленности России на период до 2030 года», а также за счет:

– проведения модернизации оборудования на местных котельных и ТЭЦ, включая перевод с мазутного на угольное топливо, повышения экономической эффективности оборудования за счет внедрения новых технологий по сжиганию твердого топлива (угля), обеспечивающих необходимую степень автоматизации и высоких КПД при производстве тепловой энергии и отвечающих современным экологическим требованиям;

– комплексного развития транспортной инфраструктуры (железнодорожной и портовой), способной обеспечивать возможность своевременной доставки угольной продукции, налаживания эффективного управления и диспетчеризации железнодорожными перевозками не допускающих срывов с подачей и обработкой вагонов с угольной продукцией;

– ограничения роста тарифов на электроэнергию и перевозку угля железнодорожным транспортом на принципах долгосрочного тарифного регулирования, исходя из учета баланса интересов субъектов естественных монополий и потребителей, оказываемых ими услуг, позволяющего угольным предприятиям снизить риски при принятии стратегических решений;

– реализация мероприятий комплекса мер по развитию углехимической промышленности и увеличения объемов производства продуктов углехимии и обогащения;

– формирования объективных биржевых индикаторов оптового рынка угля и продуктов его переработки путем регистрации внебиржевых сделок с углем с целью создания прозрачных механизмов ценообразования на уголь/угольную продукцию и исключения возможного картельного сговора между компаниями.

5.1. Мероприятия, реализованные Минэнерго России по развитию конкуренции в курируемых отраслях

В сфере электроэнергетики

С целью преодоления соответствующих негативных эффектов на розничных рынках электрической энергии в соответствии с пунктом 2 плана мероприятий по развитию конкуренции в сфере электроэнергетики, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.03.2014 № 379-р, Минэнерго России разработана и письмом от 22.11.2016 № АН-12713/09 внесена в Правительство Российской Федерации концепция развития конкуренции на розничных рынках электрической энергии, предполагающая, в том числе, обеспечение возможности участия розничных потребителей в оптовом рынке по единой группе точек поставки, что откроет для них доступ к новым конкурентным механизмам торговли, будет стимулировать заключение свободных двусторонних договоров напрямую с производителями электрической энергии, а также приведет к расширению сферы применения современных инструментов биржевой торговли электрической энергией и снижению уровня доминирования гарантирующих поставщиков на розничных энергорынках.

В сфере нефти и нефтепродуктов

По итогам 2016 года добыча нефти и газового конденсата в России достигла рекордного уровня за последние 26 лет, составив 547,5 млн тонн, что на 2,5% выше уровня 2015 года.

Основным фактором поддержки роста добычи нефтяного сырья в 2016 году в целом по Российской Федерации являлось предоставление льготного налогового режима для новых месторождений Восточной Сибири и Дальнего Востока, шельфовых месторождений, а также месторождений с трудноизвлекаемыми запасами нефти. Данный режим позволил повысить инвестиционную привлекательность соответствующих проектов разработки нефтяных месторождений и обеспечить ускорение темпов ввода в эксплуатацию и наращивание производственных показателей.

Эффективность налоговой политики по стимулированию нефтедобычи

В 2014 году запущен механизм предоставления льгот по вывозной таможенной пошлине на нефть для месторождений в новых регионах (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. № 846), реализация которого успешно продолжилась в 20152016 годах. В результате добыча в 2016 году в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке увеличилась на 9,4% по сравнению с 2015 годом и

составила 69,5 млн. тонн. На конец 2016 года распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2013 г. № 486-р предусмотрены льготы по уплате вывозных таможенных пошлин для следующих месторождений: Среднеботуобинское нефтегазоконденсатное месторождение, Восточно-Алинское нефтяное месторождение, Даниловское газонефтяное месторождение, Марковское нефтегазоконденсатное месторождение, Западно-Аянское нефтегазоконденсатное месторождение, Южно-Талаканское нефтегазоконденсатное месторождение, нефтегазоконденсатное месторождение им. Ю. Корчагина, Дулисьминское нефтегазоконденсатное месторождение, Западно-Хоседаюское нефтяное месторождение им. Д. Садецкого, Новопортовское нефтегазоконденсатное месторождение, Ичединское нефтяное месторождение, Колвинское нефтяное месторождение, Восточно-Мессояхское нефтегазоконденсатное месторождение.

Также благодаря мерам, принятым Правительством Российской Федерации в 2015 году (распоряжением Правительства Российской от 7 июня 2014 г. № 987-р утвержден и реализуется План комплексного стимулирования освоения месторождений), добыча нефти на континентальном шельфе Российской Федерации увеличилась в 2016 году на 15,8% до 22 млн. тонн по сравнению с 2015 годом, а на месторождениях с трудноизвлекаемыми запасами – на 24,2% до 41 млн. тонн за аналогичный период (в соответствии с утвержденными и реализованными мерами государственной поддержки в части стимулирования добычи на месторождениях, содержащих трудноизвлекаемые запасы нефти – с низкой проницаемостью, сверхвязкие, баженовские, хадумские, абалакские и доманиковые продуктивные отложения).

В 2016 году продолжает действовать начатый в 2015 году «большой налоговый маневр», предполагающий поэтапное сокращение вывозных пошлин на нефть и нефтепродукты с одновременным увеличением ставки НДПИ на нефть и газовый конденсат.

Мониторинг реализации «большого налогового маневра»

Проведенный анализ реализации «большого налогового маневра» в нефтяной отрасли в изменившихся макроэкономических и налоговых условиях (за счет девальвации рубля) в целом не позволил сделать вывод о финансовой неустойчивости нефтяных компаний, что обусловило отсутствие предпосылок для корректировки параметров указанного маневра из-за положительного влияния на состояние нефтегазовой отрасли и ее конкурентоспособность на международном рынке.

Данные проводимого мониторинга показывают, что «большой налоговый маневр» подтверждает свою эффективность. Зафиксированное падение уровня рентабельности деятельности компаний (–13% к концу 2015 года) является сдержанным во многом благодаря эффективности налоговой политики и проведенной девальвации рубля – прогрессивная налоговая система позволила нефтяным компаниям смягчить негативный эффект от снижения цен, а сам налоговый маневр поддержал доходность сегмента

добычи. Сохраняется конкурентоспособность российских нефтегазовых компаний на международных рынках и достаточная финансовая устойчивость. Традиционно высокий уровень экономической эффективности остается свойственен в основном экспортоориентированным компаниям за счет смягчения давления на доходность посредством девальвации рубля.

Однако, у ряда компаний, ориентированных преимущественно на внутренний рынок, зафиксировано падение уровня рентабельности продукции относительно среднеотраслевых значений.

В отношении вопроса об изменении налогового бремени для нефтяных компаний стоит отметить, что в 2016 году были осуществлены меры по изъятию «девальвационной прибыли» в нефтяной и газовой отраслях (сохранение коэффициента в формуле расчета ставки вывозной таможенной пошлины на нефть на уровне 42% вместо запланированного коэффициента на уровне 36%, а также увеличение коэффициента в расчете ставки налога на добычу полезных ископаемых в отношении газа природного и газового конденсата, добываемого группой Газпром). В этой связи, если сравнивать в относительном плане, налоговые платежи в 2016 году превысили ранее планируемый на 2016 год уровень. Однако в абсолютном значении роста уплаченных налогов и платежей в 2016 году в нефтяной отрасли не произошло за счет общего снижения цены на нефть (так как рентные налоги в нефтяной отрасли зависят от цены на нефть).

Развитие биржевой торговли нефтью и нефтепродуктами

В 2016 году объем биржевых торгов нефтепродуктами на внутреннем рынке России составил 17,2 млн тонн (+7,8% к 2015 году). При этом объем биржевой реализации автобензина за указанный период составил 7,2 млн тонн (+9,0% к 2015 году), дизельного топлива – 5,8 млн тонн (+13,7% к 2015 году), авиакеросина – 1,8 млн тонн (–5,3% к 2015 году), мазута – 1,8 млн тонн (–16,7% к 2015 году) соответственно.

Уменьшение объемов биржевой реализации авиакеросина и мазута по сравнению с 2015 годом обусловлено снижением объемов производства и сложившимся уровнем спроса на указанные нефтепродукты.

Вместе с тем требования совместного приказа ФАС России и Минэнерго России об утверждении минимальной величины продаваемого на бирже автобензина в размере 10% от объема производства, дизтоплива – 5%, авиакеросина – 10% и мазута – 2% соответственно в целом исполняются занимающими доминирующее положение нефтяными компаниями.

По итогам 2016 года объем биржевых торгов нефтью на внутреннем рынке составил 481 тыс. тонн (–26% к 2015 году). При этом на электронной площадке «Торг-i», оператором которой является СПбМТСБ, в 2016 году реализация сырой нефти на экспорт в рамках тендерных процедур составила 2,11 млн. тонн.

В соответствии с планом мероприятий, утвержденным Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем

28 мая 2016 г., 29 ноября 2016 года на СПбМТСБ состоялся запуск торгов поставочными фьючерсными контрактами на российскую экспортную нефть Urals на условиях поставки FOB порт Приморск.

С первого дня торгов участники рынка начали использовать новый инструментарий трейдинга и риск-менеджмента. До конца 2016 года заключено 112 биржевых договоров общим объемом 220 тыс. баррелей нефти.

В процесс подготовки к запуску торгов были вовлечены все заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и организации, включая ведущие нефтяные компании.

Запуск торгов призван заложить основы нового механизма определения справедливой цены на основе прямой котировки российской нефти. Реализация этой задачи позволит сформировать прозрачный биржевой механизм определения цены на российскую нефть, ценовой эталон (бенчмарк) на российскую экспортную нефть, и биржевой рынок российской нефти без привязки к ценовым маркерам, опирающимся на публикации зарубежных ценовых агентств и постоянно подвергающимся манипуляциям и искажениям.

В газовой сфере

В 2016 году суммарный объем добычи газа в России составил 640,2 млрд. куб. метров, что выше уровня 2015 года на 4,7 млрд. куб. метров.

Достигнутые результаты по добыче газа позволили обеспечить газом потребности внутреннего рынка и выполнить обязательства по межправительственным соглашениям и заключенным контрактам на поставку природного газа в зарубежные страны. Ввод новых магистральных газопроводов и отводов обеспечил бесперебойную надежную поставку газа потребителям всех уровней.

Либерализация экспорта сжиженного природного газа

Одной из важнейших стратегических задач развития газовой отрасли является развитие производства и экспорта сжиженного природного газа. В 2014 году, в рамках принятого Федерального закона от 30 ноября 2013 г. № 318-ФЗ о либерализации экспорта СПГ приняты следующие нормативные правовые акты:

– постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2014 г. № 785 «Об утверждении Правил предоставления информации об экспорте газа»;

– постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2014 г. № 770 о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2005 г. № 364 «Об утверждении положений о лицензировании в сфере внешней торговли товарами и о формировании и ведении федерального банка выданных лицензий»;

– распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 июля 2014 г. № 1277-р, которым утвержден перечень организаций,

которым предоставлено исключительное право на экспорт газа природного в сжиженном состоянии;

– распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 октября 2014 г. № 2001-р о дополнении перечня организаций, которым предоставлено исключительное право на экспорт газа природного в сжиженном состоянии.

В настоящее время выданы 5 исключительных лицензий на экспорт газа в сжиженном состоянии: 5 сентября 2014 г. – ОАО «Ямал СПГ»; 19 ноября 2014 г. – ООО «Арктик СПГ 1», ООО «Арктик СПГ 2», ООО «Арктик СПГ 3».

В 2015 - 2016 годах Минэнерго России продолжена работа по мониторингу представления экспортерами газа информации об экспорте газа в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Развитие биржевой торговли газом

По итогам 2016 года объем реализации природного газа на бирже составил 16,8 млрд. куб. метров, что на 119,8% больше показателя 2015 года. Более чем двукратный рост объемов биржевых торгов газом достигнут за счет совершенствования механизма торгов, роста интереса участников рынка к биржевой торговле газом, развития инструмента торгов с поставкой «на сутки», запуска нового инструмента с поставкой «на нерабочий день n».

В общем объеме реализации газа 15,2 млрд. куб. метров реализовано с поставкой «на следующий месяц», 1,6 млрд. куб. метров - с поставкой «на сутки» и «на нерабочий день n».

В угольной отрасли

В 2016 году Минэнерго России в соответствии с Программой развития угольной промышленности России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.06.2014 № 1099-р и с целью обеспечения конкурентоспособности угольной продукции в условиях насыщенности внутреннего и внешнего рынков альтернативными энергоресурсами, осуществляло взаимодействие с представителями заинтересованных федеральных и региональных органов исполнительной власти, угольных, электрогенерирующих и транспортных компаний, а также научного сообщества.

Минэнерго России в установленном порядке в пределах своей компетенции участвовало в разработке предложений и актуализации мероприятий по развитию логистической и транспортной инфраструктур (железнодорожной и портовой), совершенствованию тарифного регулирования, строительству и модернизации объектов энергетики, работающих на угольном топливе, в том числе объектов ЖКХ (котельные), импортозамещению, а также повышению эффективности угольного производства за счет комплексного использования сырьевой базы и создания стимулирующей среды для разработки и внедрения высокоэффективных технологий глубокой переработки угля и продуктов углехимии.

Минэнерго России в 2016 году продолжило работу по созданию биржевых механизмов для последующей реализации угля/угольной

продукции на биржевых и электронных торговых площадках согласно поручениям Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 26.08.2013 № А60-26-569 и Правительства Российской Федерации от 07.11.2013 № АД-П9-7970, а также в целях реализации Федерального закона от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах».

В 2016 году АО «СПбМТСБ» была изменена структура реестра внебиржевых договоров на поставку угля коксующегося, каменного, бурого и антрацита. Также определены новые форматы и правила предоставления угольными компаниями информации о внебиржевых договорах и рекомендации, содержащие разъяснения технических и методологических аспектов осуществления их регистрации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2015 № 764 "О внесении изменений в Положение о предоставлении информации о заключенных сторонами не на организованных торгах договорах, обязательства по которым предусматривают переход права собственности на товар, допущенный к организованным торгам, а также о ведении реестра таких договоров и предоставлении информации из указанного реестра".

Планируется осуществлять расчет 10 ценовых индексов на уголь/угольную продукцию. Однако пока для формирования АО «СПбМТСБ» репрезентативных показателей на ежедневной основе, учитывая территориальное деление и разделение по типам угля, количество договоров, приходящийся на каждый отдельный индекс, объем информационной базы пока недостаточен.

Определение (расчет) индикативных ценовых показателей, учитывающих влияние качественных характеристик угля/угольной продукции и издержек на транспортировку товара, а также отражающих региональные особенности формирования цены на товар, будет способствовать развитию конкурентной среды и обеспечению прозрачности заключаемых сделок на поставку угля и его производных на внутреннем рынке.

В 2016 году ЗАО «СПбМТСБ» по представлению угольных компаний зарегистрировало значительные объемы внебиржевых сделок на поставку угля/угольной продукции. Так, только в IV квартале 2016 года 61 угольная компания зарегистрировала 828 новых внебиржевых договора на поставку 204 270 тыс. тонн угля/угольной продукции в объеме 813 199 млн. рублей. При этом средневзвешенная цена за тонну поставленного угля составила 3 981 рубль.

5.2. Мероприятия по развитию конкуренции, планируемые на 2017 год

В сфере электроэнергетики

Минэнерго России письмом от 07.02.2017 № ВК-1132/09 представило в ФАС России предложения по редакции нового плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в электроэнергетике

Российской Федерации, основанной, во многом, на принципиальных положениях, предусмотренных вышеуказанной концепцией.

Дополнительно отмечаем, что Минэнерго России приняло активное участие в работе над представленным ФАС России проектом указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

В сфере нефти и нефтепродуктов

В соответствии с планом мероприятий, утвержденным Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем 28 мая 2016 г., на 2017 год запланирован ряд мероприятий по развитию рынка фьючерсов на Urals, в том числе:

– оценка достаточности ликвидности торгов с последующей разработкой и регистрацией методики формирования индекса, который станет новым бенчмарком на российскую экспортную нефть;

– подготовка предложений по дальнейшему развитию проекта, привлечению участников, улучшению ликвидности торгов и внесению изменений в программно-аппаратный комплекс и внутренние документы биржи и клиринговой организации;

– разработка сдандартизованной процедуры поставки нефти на экспорт для поставочных партий, не кратных танкерной;

– анализ возможностей использования цены, сложившейся на торгах, при налогообложении нефтяных компаний и определении ставок вывозных таможенных пошлин на нефть.

В случае успешной реализации проекта создания бенчмарка, стоимость Urals может вырасти по отношению к Brent.

Кроме того, на 2017 года запланированы мероприятия, касающиеся продолжения предоставления льготного налогового режима для новых месторождений Восточной Сибири и Дальнего Востока, шельфовых месторождений, а также месторождений с трудноизвлекаемыми запасами нефти.

В газовой сфере

Принимая во внимание необходимость проведения дальнейшей работы по развитию конкуренции и рыночных отношений на внутреннем рынке газа Российской Федерации, предлагается реализовать следующие мероприятия:

– развитие биржевой торговли свободными объемами газа;

– совершенствование методики расчета тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам;

– устранение имеющихся диспропорций в цено- и тарифообразовании на газ;

– проработка вопроса перехода от регулирования оптовых цен на газ к регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа путем поэтапной отмены регулирования оптовых цен на газ для конечных потребителей с заданным годовым объемом потребления, предусмотрев впоследствии расширение количества таких потребителей;

– подготовка предложений по этапности и принципам перехода от регулирования оптовых цен на газ к регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа в целях формирования условий для запуска общего рынка газа, начиная с 1 января 2025 года.

В угольной отрасли

С целью повышения уровня конкурентоспособности угольной отрасли в 2017 году Минэнерго России продолжит работу в части:

определения основных подходов к формированию новой тарифной системы на долгосрочный период (5, 10 лет) в соответствии с «Планом мероприятий по совершенствованию системы тарифного регулирования на перевозку грузов железнодорожным транспортом», утвержденным Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичем от 10.10.2016 № 7636п-П9;

координации работ по синхронизации реализации проектов по развитию угольной промышленности и транспортной инфраструктуры (железнодорожной и морских портов в соответствии со «Стратегией развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.06.2008 № 877-р) «Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.11.2008 № 1734-р);

развития производства продукции из угля с качественными характеристиками и высокой добавленной стоимостью;

модернизации действующих предприятий по добыче, обогащению и переработке угля, развития угольно-энергетических и углехимических кластеров по производству сырья для химической промышленности и качественного угольного топлива для предприятий тепловой энергетики;

стимулирования реализации мероприятий по замещению коммунальными котельными потребления нефтепродуктов углем;

разработки и внедрения мероприятий, направленных на недопущение негативных техногенных, экологических и социально-экономических последствий в районах угледобычи.

1.4.5.4. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Сфера внутренней торговли.

Развитие конкуренции является основой Стратегии развития торговли в Российской Федерации на 2015-2016 годы и период до 2020 года, утвержденной приказом Минпромторга России от 25.12.2014 № 2733 (далее - Стратегия).

Целью Стратегии является создание условий для формирования

комфортной среды для граждан и субъектов предпринимательской деятельности (как производителей товаров, так и субъектов торговой деятельности) через развитие многоформатной инфраструктуры торговли посредством стимулирования роста любых форм предпринимательской активности.

Одним из важнейших событий торговой отрасли в 2016 году стало установление новых нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов (постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2016 г. № 291 «Об утверждении Правил установления субъектами Российской Федерации нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов и методики расчета нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов, а также о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2010 г. № 754»).

Разработанные изменения направлены на развитие многоформатной инфраструктуры торговли, что позволит не только обеспечить необходимый уровень комфортности приобретения товаров, но и предоставит потребителям возможность широкого выбора торговых операторов (существующие ранее нормативы таким требованиям не соответствовали).

Доля оборота розничной торговли розничных торговых сетей в общем объеме оборота розничной торговли в 2016 г. по данным Росстата составила 27,2% (по данным Росстата в 2015 г. сетевая торговля занимала 25%).

Относительно развития малоформатной торговли стоит отметить, что по данным ежеквартального мониторинга, осуществляемого Минпромторгом России, по состоянию на IV квартал 2016 г. в целом по России насчитывалось около 181,8 тысяч нестационарных торговых объектов, что на 4,6% больше по сравнению с IV кварталом 2015 г.

Помимо этого, в IV квартале 2016 г. насчитывалось около 20 тысяч мобильных торговых объектов (автомагазины, автокафе и иные передвижные торговые объекты), что на 7,8% больше по сравнению с IV кварталом 2015 г.

В июле 2016 г. Минпромторгом России был внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статью 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации» (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)»

Законопроектом устанавливаются общие принципы и правила предоставления новых мест для размещения нестационарных торговых объектов, а также закрепляется упрощенный порядок осуществления торговой деятельности с использованием мобильных торговых объектов.

Ориентировочный срок внесения законопроекта Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации - II квартал 2017 г. Ожидается, что законопроект будет принят до конца 2017 г.

Касательно развития ярмарочной торговли стоит отметить, что в IV квартале 2016 г. насчитывалось 9794 ярмарочных площадок, что на 5,9% больше по сравнению с IV кварталом 2015 г.

По данным Росстата по состоянию на 1 июля 2016 г. функционировало 1223 розничных рынка, что на 10,7% меньше по сравнению с аналогичным периодом прошлого года.

В ноябре 2016 г. доля розничных рынков и ярмарок в общем объеме оборота торговли составила 7,2% (в ноябре 2015 г. - 7,7%).

Также в 2016 г. Минпромторгом России начата подготовка предложений по внесению изменений в действующее законодательство в целях совершенствования правового регулирования ярмарочной торговли и функционирования розничных рынков.

Сфера судостроения.

При анализе конкуренции в судостроении необходимо разделять специфические рынки: внутренний рынок военной продукции, внутренний рынок гражданской продукции и внешний рынок.

На внутреннем рынке военной судостроительной продукции доминирующую роль играет АО «ОСК», конкуренция осуществляется внутри корпорации. Судостроительные верфи, не входящие в АО «ОСК», могут конкурировать лишь по отдельным ограниченным сегментам рынка.

Практически аналогичная ситуация наблюдается в подотрасли судовое приборостроение, где доминируют созданные государством приборостроительные Концерны. Таким образом, конкуренцию на этом рынке можно охарактеризовать как неразвитую.

Внутренний рынок гражданской продукции не имеет больших объемов, но характеризуется большой конкуренцией особенно с иностранными компаниями. Ввиду этого, конкуренцию на этом рынке можно охарактеризовать как развитую. В данном сегменте задача состоит скорее не в развитии конкуренции, а в защите внутреннего рынка от иностранных конкурентов, стимулировании импортозамещения и повышении конкурентоспособности российских верфей.

Внешний рынок судостроительной продукции обширен, наибольшие успехи у отечественных предприятий имеются на рынке военного кораблестроения, гражданский экспорт незначителен из-за низкой конкурентоспособности отечественных предприятий. Конкуренцию на мировом рынке можно охарактеризовать как развитую.

Конкурентоспособность предприятий российской судостроительной промышленности на экспортном рынке военной продукции достаточно высокая, а на экспортном рынке гражданской продукции, за исключением отдельных сегментов, низкая.

На данный момент в судостроительной отрасли функционирует 9 подконтрольных государству интегрированных структур, многие из которых фактически являются монополистами в своих сферах деятельности.

Наибольший объем выпускаемой судостроительной продукции

(корабли, суда и другая морская техника) имеет АО «ОСК», в последние годы доля объемов работ данной интегрированной структуры составила около 80% от общего объема выпускаемой судостроительной продукции отрасли.

В настоящее время рассматривается предложение о включении в ГК «Ростех» отраслевых концернов приборостроительного профиля: АО «Концерн «Моринформсистема-Агат», АО «Концерн «Гранит-Электрон», АО «Концерн «Океанприбор», АО «Концерн «НПО «Аврора», АО «Концерн «ЦНИИ «Электроприбор». Если этот проект будет реализован, то монополизм в судовом приборостроении только усилится.

Государство оказывает поддержку, как правило, крупным предприятиям с достаточно высоким уровнем конкурентоспособности и входящим в интегрированные структуры. Тем самым повышается конкурентоспособность российских предприятий на мировом рынке, но уровень конкуренции между отечественными заводами снижается. Мелким и средним частным предприятиям сложно выдержать конкуренцию.

Необходима открытость информации о достижениях предприятий отрасли (в рамках законодательства), о выставках, конференциях, о проводимых конкурсах и т.д., а также об иной информации, касающейся рынков судостроительной продукции.

Необходимо также увеличить количество открытых конкурсов с высокой значимостью не стоимостных критериев оценки (при этом создать возможность подачи заявок в электронном виде: создание электронных аукционов).

Поддерживаем предложения ФАС о необходимости упорядочить существующую систему статистической отчетности Росстата и интеграции информационных ресурсов министерств и других органон исполнительной власти.

Специфические особенности судостроения и судостроительной продукции снижают конкурентоспособность продукции предприятий смежных отраслей или частных фирм из-за необходимости адаптации ее к морским условиям («оморячивание»), на которое требуется выделение значительных ресурсов, а также интеграции в такое сложное техническое сооружение, как корабль или судно.

В зависимости от типа судна, стоимость импортных комплектующих изделий достигает уровня 70-80%, даже при строительстве боевых кораблей доля импортных составляющих достаточно высока. В связи с необходимостью импортозамещения и увеличения локализации производства должна расшириться конкуренция среди отечественных поставщиков комплектующего оборудования, что может повлиять на конкуренцию на рынке конечной продукции.

Указанные выше, а также иные проблемы, препятствующие развитию конкуренции в судостроении, имеют межотраслевой характер и должны решаться комплексно в рамках общих для ОПК мероприятий по развитию

конкуренции при существенной поддержке федеральных органов исполнительной власти.

Кроме этого, необходимо отметить, что судостроение - это «собирающая» отрасль, в производстве кораблей и судов принимают участие тысячи предприятий многих отраслей промышленности, и на ее рынки и конкуренцию непосредственно влияют многочисленные смежные рынки.

Учитывая вышесказанное, считаем, что создание отдельного плана развития конкуренции в судостроении («дорожной карты») не рационально. По нашему мнению, необходима общая, но крайней мере, для ОПК. «дорожная карта», так как большинство мероприятий будут пересекаться.

В качестве задач по совершенствованию государственной политики по развитию конкуренции и предложений по решению проблем, препятствующих развитию конкуренции можно выделить следующие:

- обеспечение возможностей выхода на рынок «не ключевых игроков» путем модернизации мощностей и соответствующего финансирования;
- создание государством благоприятных и стимулирующих условий для развития малого и среднего предпринимательства в промышленной сфере;
- поиск и завоевание новых рынков сбыта (требуется определенный государственно-политический протекционизм);
- расширение государственного участия в компенсационной политике по кредитным ставкам;
- осуществление комплекса мероприятий по реализации сбалансированной экспортно-импортной политики п интересах судостроительной промышленности, в том числе введение импортных квот и специальных пошлин на импорт судов, и проведение мероприятий по законодательному ограничению закупок за рубежом товаров, работ и услуг- в области судостроения;
- для государственных заказчиков (или подконтрольных государству) предусмотреть возможность закупать только отечественную продукцию (могут быть специально оговоренные исключения);
- расширение системы квотирования для собственников рыбопромыслового флота; стимулирование расширения высокотехнологичного экспорта наукоемкой продукции;
- определение товарных приоритетов, а также концентрация усилий на сегменте мирового рынка, в котором отрасль имеет (или способна создать) конкурентные преимущества (например, суда ледового плавания);
- расширение кооперационных связей и поиск новых поставщиков судового комплектующего оборудования и материалов, не присоединившихся к санкциям;
- обеспечение заинтересованности заказчиков судостроительной продукции отечественного производства с точки зрения экономических, технических, и политических интересов.

***Сфера черной металлургии*.**

Для черной металлургии, как отрасли промышленности, характерен высокий уровень конкуренции. По данным 2016 года, количество предприятий черной металлургии - 384 (триста восемьдесят четыре). Российские предприятия черной металлургии полностью обеспечивают внутренний спрос (порядка 40 млн тонн металлопроката/год), при производстве на уровне 61,2 млн. тонн. Дополнительные объемы продукции, не потребляемые на внутреннем рынке, направляются на экспорт (около 25-29 млн. тонн). Основные виды продукции российской черной металлургии входят в список немногих российских товаров, которые являются конкурентоспособными на внешних рынках. На внешних рынках российские предприятия черной металлургии конкурируют с лидерами мировой металлургии, поддерживая на должном уровне качество продукции и

Место	**Компания**	**Производство в 2015г., млн тонн**
1	ArcelorMittal	97.136
2	Hesteel Group	47.745
3	Nippon Steel and Sumitomo Metal Corporation	46.374
4	POSCO	41.975
5	Baosteel Group	34.938
6	Shagang Group	34.214
7	Ansteel Group	32.502
8	JFE Steel Corporation	29.825
9	Shougang Group	28.553
10	Tata Steel Group	26.314
19	Novolipetsk Steel (NLMK)	16.049
25	EVRAZ	14.350
31	Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK)	12.236
33	Severstal	11.451

производства:

Как видно из представленной выше таблицы, совокупная доля отечественных металлургических производств в общем (мировом) производстве стали в количестве 1621 млн. тонн незначительна (на уровне 4%).

В условиях нестабильности российской экономики и снижения уровня внутреннего потребления металлопроката (в целом падение потребления за 2016 год по отношению к 2015 году составило 4%, а с 2014 года - 14%), конкуренция среди предприятий черной металлургии внутри страны только растет.

Приводим лишь некоторые примеры новых игроков на рынке металлопродукции:

- в 2016 году введен в эксплуатацию новый трубный завод АО «Загорский трубный завод» по производству труб большого диаметра (далее - ТБД);

- в 2017 году ожидается запуск в г. Лиски Воронежской области еще одного производства ТБД на площадке ЗАО «Лискимонтажконструкция»;

- в 2018 году запустит производство в Ростовской области Электрометаллургический завод «Донэлектросталь» (г. Каменск-Шахтинский.).

Значительное влияние на ужесточение условий конкуренции на российском рынке металлопродукции оказывают импортные поставщики, которые, зачастую, для доступа на российский рынок используют недобросовестные методы конкуренции, выраженные в поставках продукции по демпинговым ценам. Помимо «традиционных» методов недобросовестной конкуренции, импортные поставщики применяют новые методы, такие как занижение таможенной стоимости, обход от уплаты пошлин.

Также следует отметить, что усиление конкуренции на международных рынках, протекционизм и усиление конкуренции на российском рынке привели к росту количества убыточных предприятий в металлургии. Так, в последние 2 года о банкротствах сообщили следующие предприятия:

- апрель 2015 г. - банкротство МЗ «Петросталь»;
- сентябрь 2015 г. - банкротство Верхнесальдинский МЗ;
- декабрь 2015 г. - банкротство «Волга-ФЭСТ»;
- май 2016 г. - банкротство Ревякинского МЗ;
- июнь 2016 г. - на рассмотрении дело о банкротстве Армавирского МЗ (планировалось запустить производство в 2015 году);
- июнь 2016 г. - на рассмотрении дело о банкротстве завода «Красный октябрь».

Касательно ценовой политики металлургических комбинатов важно отметить, что цены на основные виды металлопродукции зависят от тенденций на мировых рынках, которые фиксируются авторитетными аналитическими агентствами:

- Platte (S&P Global)
- MetalBulletin
- Steel-Insight (GFMS)
- CRU
- AMM (American Metal Market)
- Meps
- MySteel.net
- SteelOrbis

При определении внутренних цен на металлопродукцию данными таких агентств активно пользуются и продавцы, и покупатели. При этом в периоды стагнации мировой экономики и падения цен на металлопродукцию на мировых рынках российские предприятия черной металлургии работают в убыток.

Предприятия российской черной металлургии производят широкую номенклатуру продукции (в классификаторе ОКП2 представлены порядка 300 укрупненных группировок металлопродукции).

Количество названий группировок металлопродукции, представленных в ОКП2, можно считать нижней оценкой количества оптовых и розничных рынков.

Российскими металлургическими компаниями широко применяется практика формульного ценообразования различного механизма, учитывающее как колебание цен на внешних рынках и курса национальной валюты, так и использующее затратный метод определения цен.

Более того, ответственный и клиентоориентированный подход металлургов реализуется в принципе, транслируемом ФАС России: «при формировании цен на металлургическую продукцию необходимо исходить из конъюнктуры товарного рынка (спроса и предложения), уровень цен не должен приводить к сокращению числа хозяйствующих субъектов (потребителей), действующих на смежных товарных рынках».

Таким образом, российские предприятия черной металлургии исторически работают в условиях жесткой конкуренции, поддерживая конкурентоспособность продукции, а черная металлургия относится к одной из немногих конкурентоспособных отраслей российской промышленности с очень развитой конкурентной средой.

Что касается развития металлургического производства в РФ, то важно отметить следующее:

- нынешний уровень производительности труда, достигнутый российской черной металлургией в рыночных условиях, близок к уровню производительности труда в черной металлургии США;
- основные предприятия черной металлургии направляют значительные средства на обновление оборудование и внедрение новых технологий;
- на основных рынках продукции черной металлургии регулярно появляются новые производители;
- основные предприятия черной металлургии направляли значительные средства на осуществление экологических мероприятий.

Для черной металлургии, как и для многих отраслей промышленности, основным барьером для появления новых производителей является необходимость осуществления серьезных инвестиций в производство. Ситуация в черной металлургии усугубляется тем, что серьезные инвестиции необходимо осуществлять на фоне высокого уровня конкуренции в отрасли.

В этой связи вопросы развития конкуренции не являются в настоящее время первоочередными для черной металлургии. В непростой экономической ситуации, обусловленной сокращением инвестиций в российскую экономику и падением доходов населения, наблюдается снижение уровня металлопотребления в России. В целях сохранения объемов производства и, как следствие, уровня занятости и социальной стабильности, российские металлурги вынуждены увеличивать объемы экспорта. Поэтому наиболее чувствительными для отрасли являются следующие проблемы:

- снижение уровня внутреннего потребления металлопродукции;

- рост тарифов на услуги субъектов естественных монополий, включая дополнительную индексацию тарифов ОАО «РЖД» на 2017 год и сохранение «экспортной надбавки»;

- отсутствие мер, направленных на ограничение возможности создания на территории Российской Федерации новых, заведомо избыточных производственных мощностей с привлечением мер государственной поддержки;

- применение импортными поставщиками недобросовестных методов конкуренции с целью доступа на российский рынок;

- законодательные инициативы, направленные на дополнительные обременения промышленных предприятий (введение обязанности для крупного бизнеса осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства;

- наделение органов исполнительной власти, выдавшие разрешения, правом приостановления их действия или аннулирования в административном порядке и т.д.).

В целях создания условий для развития конкуренции и благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности в России необходимо:

- Обеспечить долгосрочное и предсказуемое регулирование тарифов, усилив контроль за расходами субъектов естественных монополий.

- Обеспечить регулирование механизма выделения мер государственной поддержки проектам, создающим новые мощности с целью минимизации рисков субсидирования избыточных мощностей.

- Продолжить расширение практики применения института предупреждений, распространив его на все составы правонарушений, предусмотренных ч.1 ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции». Необходимость расширения данной практики обусловлено тем, что не всегда хозяйствующие субъекты имеют возможность объективно оценить свою долю на рынке конкретного товара и предпринять меры по недопущению злоупотреблением доминирующим положением.

- Отказ от перекрестного субсидирования в электроэнергетике с утверждением плана-графика необходимых мероприятий.

Сфера индустрии детских товаров

Стратегия развития индустрии детских товаров на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. № 962-р, и плана мероприятий на 2016-2020 г. по реализации Стратегии, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2016 г. №856-р направлены на создание в России конкурентоспособной, устойчивой и структурно сбалансированной индустрии детских товаров.

Ключевым показателем развития индустрии детских товаров в соответствии со Стратегией развития индустрии детских товаров до 2020 года является доля российских товаров для детей на российском рынке. Прогнозируемая, в рамках исследования в 2016 году, доля российских

товаров для детей составляет 25 %, что превышает прогноз инерционного сценария развития индустрии детских товаров, зафиксированному в Стратегии (экспертная оценка).

В целях организации работы по формированию отраслевых планов по импортозамещению в гражданских отраслях промышленности, а также для поддержки отечественных производителей детских товаров, приказом Минпромторга России от 30 сентября 2016 г. № 3510 утвержден план мероприятий по импортозамещению продукции в индустрии детских товаров Российской Федерации, который позволит увеличить конкурентоспособность отечественной продукции за счет стимулирования технологической модернизации производств, а также поспособствует изучению ее новых конкурентоспособных видов.

Согласно экспертным исследованиям, в 2016 г. в сфере индустрии детских товаров доля сегмента детской одежды составляет - 31% рынка детских товаров, обувь - 9%, товары для новорожденных - 26%, игрушки - 22%, прочее - 11%. Аналогичным соотношением долей крупнейших сегментов характеризовался рынок детских товаров на 2015 г.

По данным Росстата на 2016 г. в России в выпуске товаров для детей участвуют более 15 отраслей, среди которых легкая и деревообрабатывающая промышленности (одежда, обувь, мягкие игрушки, мебель, деревянные игрушки; тетради, альбомы и др.); химическая промышленность (изделия из пластмассы - игрушки, посуда, мебель; товары для детского творчества); пищевая и фармацевтическая отрасли, издательская деятельность (книги, учебники, методические материалы).

Объем российского рынка товаров для детей в 2016 г. составил около 530 млрд. рублей.

Положительную динамику увеличения российских товаров на рынке в денежном выражении демонстрируют следующие отрасли: производство обуви - за первое полугодие 2016 г. рост составил 20,69 % по сравнению с 2015 г., производство мебели - рост товаров российского производства составил 12,97 %, доля игр и игрушек российского производства поднялся выше на 1-2 %, аналогичная ситуация происходит с производством детской одежды. Кроме того, по оценкам аналитиков РБК Исследования рынков, в 2016 г. рост онлайн-продаж детских товаров вырос на 7-8% по сравнению с 2015 г.

В рамках реализации подпрограммы «Индустрия детских товаров» Государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в настоящее время реализуются следующие механизмы государственной поддержки:

1. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2014 года №1179 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским управляющим организациям индустриальных парков индустрии детских товаров на возмещение части затрат на создание и (или) развитие

имущественного комплекса, в том числе инфраструктуры индустриальных парков индустрии детских товаров, в рамках подпрограммы «Индустрия детских товаров» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» предоставляются субсидии на компенсацию выпадающих доходов управляющим организациям при предоставлении скидки резидентам индустрии детских товаров по уплате арендной платы за земельные участки, здания, сооружения, расположенные в индустриальном парке.

2. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2014 года №1162 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в рамках реализации комплексных инвестиционных проектов индустрии детских товаров в рамках подпрограммы «Индустрия детских товаров» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» предоставляются субсидии в целях стимулирования инновационной деятельности организаций индустрии детских товаров.

3. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2014 г. № 1212 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2013 - 2016 годах, на реализацию приоритетных инвестиционных проектов индустрии детских товаров, а также на компенсацию части затрат на уплату лизинговых платежей по договору финансовой аренды (лизинга) в рамках реализации приоритетных инвестиционных проектов индустрии детских товаров в рамках подпрограммы «Индустрия детских товаров» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» предоставляются субсидии в целях стимулирования инвестиционной активности российских организаций для создания, расширения, модернизации производств товаров для детей.

4. Обеспечение расходов по продвижению российских товаров и услуг индустрии детских товаров на российские и зарубежные рынки.

Также Минпромторгом России представлены предложения по мерам государственной поддержки экспорта продукции индустрии детских товаров, включая субсидирование затрат на участие в специализированных международных выставках, сертификации, получения патентов, адаптацию брендов и упаковки.

Анализ статистики российского экспорта, данных мировой торговли и показателей развития индустрии детских товаров показывает, что существует определенный потенциал для наращивания экспорта российских детских товаров, несмотря на то, что его доля в общей структуре экспорта в настоящее время составляет менее 0,1%.

По результатам проведенного Российским экспортным центром анализа, реализация имеющегося экспортного потенциала индустрии детских товаров требует решения ряда задач по преодолению системных проблем развития отрасли, а также проблем, непосредственно относящихся к экспортной деятельности.

К числу общесистемных отраслевых проблем можно отнести недостаточный уровень качества отечественной сырьевой базы и высокая стоимость импортных расходных материалов, слаборазвитая производственная инфраструктура (в том числе технологии и оборудование) и низкий уровень инновационной активности, наличие на российском рынке большого количества нелегально произведенных изделий, слабое развитие механизмов продвижения (маркетинга) российских продуктов (образов, товаров, услуг) как на внутреннем, так и на внешних рынках, дефицит профессиональных кадров.

К числу системных проблем, с которыми сталкиваются непосредственно предприятия - экспортеры российской индустрии детских товаров можно отнести сложный документооборот и недостатки правового регулирования в части взаимодействия с интернет-платформами, сложность процедур отправки российскими организациями зарубежных посылок для физических лиц, отсутствие экспертизы в области внешнеэкономической деятельности в части организации логистики, деловой коммуникации, экспортной адаптации, взаимодействия с онлайн-ритейлерами, сложность конкуренции с международными компаниями, отсутствие узнаваемости российских брендов.

Определение перспективных категорий товаров и ниш, в которых российские производители объективно могут быть конкурентоспособными, а также эффективных инструментов продвижения российских брендов можно отнести к первостепенным задачам, которые необходимо решить для преодоления перечисленных проблем. Важной составляющей данных задач является выбор правильных каналов выхода на внешние рынки и продвижения продукции на них.

Следует отметить, что детские игрушки наиболее успешных российских производителей становятся весьма конкурентоспособными по качеству на мировом рынке и успешно экспортируются. Российские производители демонстрируют конкурентоспособность в производстве игр с образовательной направленностью. Различные настольные игры (пазлы, головоломки и др.) составляют порядка 20% экспортируемых за рубеж игрушек, еще 10-15% экспорта приходится на сборочные модели. Поэтому доля российских производителей в сегменте развивающих и обучающих игрушек с каждым годом увеличивается.

Развитие экспортного потенциала российских предприятий индустрии детских товаров является одной из ключевых задач Стратегии развития индустрии детских товаров на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. №

962-р.

В целях запуска программ по финансированию части затрат экспортеров, связанных с регистрацией объектов интеллектуальной собственности, а также сертификацией продукции на внешних рынках, Минпромторгом России разработаны проекты постановлений Правительства Российской Федерации «О предоставлении субсидии российским производителям на финансирование части затрат, связанных с регистрацией на внешних рынках объектов интеллектуальной собственности» и «Об утверждении Правил предоставления субсидий производителям высокотехнологичной продукции на компенсацию затрат, связанных с сертификацией продукции на внешних рынках при реализации инвестиционных проектов».

В настоящее время на завершающей стадии находится формирование нормативно-правовой базы по таким механизмам поддержки экспортеров, как субсидирование затрат производителей по регистрации на внешних рынках объектов интеллектуальной собственности и компенсация затрат, связанных с сертификацией продукции на внешних рынках при реализации инвестиционных проектов.

Сфера реабилитационной индустрии.

Сфера реабилитационной индустрии так или иначе затрагивает интересы почти 60 миллионов россиян (13 млн. - инвалиды, 27 млн. детей и 36 млн. лиц пожилого возраста). В отрасли задействовано более 200 организаций, 80% которых относится к субъектам малого бизнеса.

Минпромторг России совместно с Фондом развития промышленности поддержал проект компании ООО «Гигиена-Сервис мед» (Калужская область), в 2015 году был выдан льготный заем в размере 500 млн. рублей на реализацию проекта по производству подгузников для взрослых и впитывающих пеленок. Производство было запущено 12 февраля 2016 года. Общий объем затрат на реализацию проекта составил 1,3 млрд. рублей. В ходе реализации проекта закуплены 2 линии по производству подгузников для взрослых, созданы не менее 300 дополнительных рабочих мест. В 2016 году компанией произведено около 40 млн. подгузников.

Также завершена работа по формированию реестра основных участников реабилитационной индустрии, который на настоящее время включает более 150 организаций, работа по «Разработке концепции создания ресурсного центра универсального дизайна», нацеленная на формирование Центра универсального дизайна, который будет способствовать эффективной разработке, развитию, преподаванию, испытанию и продвижению принципов универсального дизайна, а также работа по «Выработке рекомендаций и модельных решений по созданию информационно-справочной системы, направленной на продвижение продукции промышленных предприятий реабилитационной индустрии на российском и международном рынках».

Правительством Российской Федерации подписано постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 1268 «О

внесении изменений в перечень отдельных видов медицинских изделий, происходящих из иностранных государств, в отношении которых устанавливается ограничение допуска для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».) Постановление включает перечень технических средств реабилитации (кресла-коляски, абсорбирующее белье и т.д.). Данные изменения направлены на предоставление преференции российским производителям, которые занимаются локализацией производства, импортозамещением комплектующих и материалов, что в конечном итоге позволит добиться снижения стоимости изделия при высокой курсовой разнице.

Сфера народных художественных промыслов

Стратегия развития народных художественных промыслов на 2015 - 2016 гг. и на период до 2020 года, утвержденная приказом Минпромторга России от 20 июля 2015 г. № 2011, представляет собой совокупность современных взглядов, целевых установок, принципов и приоритетов в деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, направленных на сохранение и развитие народных художественных промыслов.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона о народных художественных промыслах утвержден перечень организаций народных художественных промыслов, поддержка которых осуществляется за счет средств федерального бюджета. Приказом Минпромторга России от 22 декабря 2016 г. № 4641 Перечень увеличен на 2 организации НХП и составляет 79 предприятий из 34 субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 5 Федерального закона о народных художественных промыслах в рамках государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328 (далее - Г оспрограмма), предусмотрена реализация мероприятия по предоставлению организациям Перечня «Субсидии организациям народных художественных промыслов на поддержку производства и реализации изделий народных художественных промыслов».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2016 г. № 412 «Об утверждении правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям народных художественных промыслов на поддержку производства и реализации изделий народных художественных промыслов» организациям НХП Перечня предоставляется государственная поддержка в виде возмещения части понесенных затрат, в том числе: энергоресурсы, сырье и материалы, железнодорожные перевозки, уплата процентов по кредитам для закупки сырья, материалов, технологического оборудования и запасных частей к нему, организацию работ по продвижению товаров на рынок, на проведение работ по получению охранных документов на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации.

С целью сохранения сложившихся коллективов и, соответственно,

художественных традиций народного искусства и специфических технологий промысла в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1557 перечень возмещаемых затрат организаций НХП расширен 90 процентами отчислений на страховые взносы во внебюджетные фонды за 2016 год в части сотрудников, чьи должности соответствуют профессиям рабочих, определенным Общероссийским классификатором профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов ОК 016-94.

В 2016 году размер предоставленной государственной поддержки составил 500,58 млн. руб. В 2015 году общий объем бюджетных ассигнований на предоставлении субсидий организациям НХП составил 369,93 млн. руб.

В целях актуального развития отрасли в изменившейся экономической обстановке Минпромторг России на I полугодие 2017 года запланировал корректировку Стратегии развития народных художественных промыслов на 2015-2016 гг. и на период до 2020 года, утвержденную приказом Минпромторга России от 20 июля 2015 г. № 2011. Ключевыми направлениями развития отрасли станут технологическое перевооружение, развитие новых каналов продаж, в том числе с помощью Интернет-торговли, развитие экспорта изделий НХП.

Сфера спортивной промышленности.

Российский рынок спортивных товаров большей частью зависит от импорта. Только у двух рынков (рынок лыж и рынок спортивной обуви) доля отечественной продукции по данным официальной статистики Росстата и Таможенной базы данных составляет более 70%, еще один рынок (рынок велосипедов) на 50% представлен продукцией российского производства. Данные отрасли демонстрируют положительную динамику импортозамещения благодаря активно развивающимся производителям: компания «Веломоторс» - отечественный лидер в производстве велосипедов и «Центр спортивных технологий» в Балабанове, обеспечивающий около 70% всего объема внутреннего рынка лыж. При этом данные сегменты (лыжи, велосипеды) относятся к товарам длительного пользования, и в период экономического спада потребители увеличивают срок их эксплуатации, что сказывается на падении рынков данных товаров.

В остальных сегментах рынка доля импорта варьируется от 80% до 99%. Значительная часть товаров, представленных в России под зарубежными брендами, имеет азиатское происхождение, поскольку многие крупнейшие мировые фирмы предпочитают выносить свое производство в страны Юго-Восточной Азии.

Согласно полученным экспертным мнениям для развития производства спортивных товаров в Российской Федерации необходимо обеспечить защиту внутреннего рынка, оказать содействие производителям по линии экспорта, а также повысить стандарты качества выпускаемой продукции.

Сфера химической промышленности

Повышение конкурентоспособности химического комплекса Российской Федерации является одним из основных приоритетов реализации Стратегии развития химического и нефтехимического комплекса на период до 2030 года, утвержденной совместным приказом Минпромторга России и Минэнерго России от 8 апреля 2014 г. № 651/172 (в редакции приказа от 14 января 2016 г. № 33/11).

В настоящее время доля химической промышленности в структуре промышленного производства Российской Федерации по итогам 2016 года составляет 9,3%, уступая добыче полезных ископаемых, машиностроению, производству электроэнергии, газа и воды, металлургическому производству и производству пищевой продукции.

По объему инвестиций в основной капитал химическая промышленность занимает третье место среди всех отраслей российской промышленности после добычи полезных ископаемых и производства и распределения электроэнергии, газа и воды.

Вместе с тем для российской химической промышленности характерно снижение рентабельности при росте глубины переработки сырья, что связано с олигополизацией сырьевых рынков, высокой долей импорта как базовых, так и специальных компонентов, неадаптированной системой таможенных пошлин, высокими тарифами на электрическую энергию и транспортировку продукции.

Вместе с тем Россия в полной мере обладает необходимыми фундаментальными факторами для обеспечения конкурентоспособности на мировом рынке, однако, анализ позиций российского химического комплекса в мире показывает, что потенциал, формируемый данными факторами, не используется в полной мере по причине наличия в отрасли системных проблем. Принимая во внимание актуальность и значимость каждой из них для сегментов отрасли, можно выделить ряд ключевых проблем, создающих барьеры для развития промышленности:

- высокие цены и отсутствие необходимого ассортимента базового и специального сырья для химической промышленности;
- высокий уровень износа ряда производственных мощностей;
- высокие капитальные затраты на строительство новых химических производств;
- недостаточное развитие научного и технологического потенциала;
- высокие цены на электроэнергию и железнодорожные перевозки, недостаток транспортно-логистической инфраструктуры, сложность ее расширения и обеспечения доступа к ней;
- недостаточное развитие системы технического регулирования, отраслевых стандартов и системы контроля качества продукции;
- недостаточная емкость внутреннего рынка;
- зависимость стратегических отраслей от импортного сырья;
- недостаточное развитие кадрового потенциала и высокопроизводительных рабочих мест

Устранение указанных барьеров, связанных с несоответствующим сырьевым обеспечением отрасли, недостаточной емкостью внутреннего рынка, недостаточной эффективностью отраслевого регулирования и др., поможет значительно повысить конкурентоспособность российского химического комплекса и каждого из его сегментов в отдельности, оказывая значительное влияние на ключевые отрасли промышленности, строительство и сельское хозяйство.

С учетом современного уровня материаловедения и тенденции к переходу на композиционные материалы, развитие отраслей, использующих технологичные компоненты, не представляется возможным без наличия современной химической промышленности. Химические технологии как основа для производства большинства современных материалов чрезвычайно важны в контексте вопросов технологического развития, экономического роста и обеспечения национальной безопасности страны.

Конечно, успешное развитие химической промышленности невозможно без успешной реализации соответствующих мероприятий в потребляющих отраслях российской промышленности (строительство, машиностроение, станкостроение и автомобилестроение, легкая и текстильная промышленность, медицина, фармацевтика и т.д.).

Успешная реализация темпов развития сопряжена с рисками, которые могут препятствовать достижению запланированных результатов. К ключевым рискам, с которыми может столкнуться химическая промышленность, относятся кризисные явления в экономике, срыв сроков модернизации, отток кадров.

К операционным рискам - увеличение конкуренции со стороны стран, располагающих ресурсами, невыполнение государственных программ в смежных отраслях, недобросовестная конкуренция со стороны торговых партнеров, техногенные катастрофы.

Сфера лесопромышленного комплекса

Лесопромышленный комплекс (ЛПК) России включает следующие виды экономической деятельности:

- обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели;
- производство целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них;
- производство мебели.

По данным Росстата в ЛПК в 2016 году (сентябрь 2016 г.) зарегистрировано крупных и средних предприятий, в том числе:

322 организации в обработке древесины,

198 - в ЦБП,

175 - в мебельном производстве.

Вместе с тем в сегменте пиломатериалов общее число зарегистрированных предприятий превышает 20 тысяч (значительно присутствие малого бизнеса).

Перспективы развития ЛПК обусловлены значительным объемом природных ресурсов. Однако при оценке потенциала и определении задач следует учитывать ограничения, накладываемые доступностью имеющихся ресурсов, а также объемами потенциальных рынков сбыта и возможностями российских компаний конкурировать на них при существующей структуре издержек.

Базой для российской целлюлозно-бумажной промышленности являются предприятия, оставшиеся после распада СССР. Компании предпочитают проводить модернизацию существующих мощностей, так как создание новых требует серьезных инвестиций в площадки с высокими рисками (в сравнении с зарубежными аналогами). Основными регионами производства целлюлозы являются северо-запад (Архангельская область, Республики Коми и Карелия) и южные районы Сибири (Иркутский край). Отрасль достаточно сконцентрирована и поделена между несколькими крупными холдингами.

Объем варки целлюлозы в России составляет около 8 млн т., что ставит ее на 8 место в мире. Большая часть данной целлюлозы используется в дальнейших переделах. Российская целлюлоза является одной из наиболее конкурентных по цене в Китае, что создает потенциал по расширению присутствия.

Важным направлением развития данного сегмента в последние годы являлось стимулирование импортозамещения. Однако значительным сдерживающим фактором для активного развития производства глубоких переделов изделий из бумаги и картона является ограниченный уровень спроса на внутреннем рынке. Указанный фактор ограничивает создание новых производственных площадок.

Дальнейшее развитие производств будет следовать за появлением дополнительного спроса. Наибольшим потенциалом для этого обладают сегменты макулатурного и потребительского картона, а также санитарно-гигиенических изделий (СГИ).

В части деревообрабатывающей промышленности необходимо отметить.

Россия является крупным игроком на экспортном рынке пиломатериалов, уступая по этому показателю только Канаде. Основные потоки российской продукции: Китай и Северная Африка (преимущественно Египет), страны СНГ и Япония.

Крупнейшей продуктовой группой сегмента древесных плит является ДСП, поскольку они активно используются при производстве мебели низкого ценового сегмента. Экспортные возможности данного продукта крайне ограничены ввиду сильного влияния транспортных издержек на себестоимость продукции.

Другим крупным сегментом являются плиты MDF/HDF, спрос на который в последние годы растет ввиду быстрого распространения ламинированных полов и частичного вытеснения фанеры и ДСП при

производстве мебели. До 2030 г. темпы роста снизятся.

Рынок плит OSB в последние годы стабилизировался, сравнявшись с темпами роста рынка деревянного домостроения. Дальнейший ввод мощностей перейдет к перепроизводству и ценовой конкуренции. Основной объем мощностей вводится зарубежной компаний за счет локализации производств крупного импортера Kronspan.

В целом, потенциал развития сегмента древесных плит ограничен объемом потребления внутреннего рынка и рынков стран СНГ и Восточной Европы, и до 2030 г. не планируется кардинальных изменений в сегменте.

Схожие проблемы присутствуют и в сегментах конечной продукции механической деревообработки - мебели и деревянного домостроения.

Россия является достаточно крупным производителем пеллет, входя в 10 крупнейших стран-экспортеров данного продукта. Все предприятия сегмента ориентированы исключительно на внешний рынок, поскольку в России пеллеты в отоплении практически не используются. Большинство заводов по производству пеллет сосредоточены в Северо-Западном регионе и ориентированы на крупный рынок Европы, при этом мощности недозагружены. Возможности по росту внутреннего рынка крайне ограничены в силу высокой стоимости переключения на использование пеллет с дров и природного газа.

Таким образом, можно выделить ряд ключевых проблем, создающих барьеры для развития промышленности:

- высокий уровень износа ряда производственных мощностей;
- высокие капитальные затраты на строительство новых производств;
- недостаточное развитие научного и технологического потенциала;
- высокие цены на электроэнергию и железнодорожные перевозки, недостаток транспортно-логистической инфраструктуры, сложность ее расширения и обеспечения доступа к ней;
- недостаточная емкость внутреннего рынка;
- недостаточное развитие кадрового потенциала и высокопроизводительных рабочих мест

Также необходимо отметить наличие экологических рисков, связанных с действием двух групп факторов: природных (пожары, лесные болезни, вредные организмы) и антропогенных. Снижению экологических рисков способствуют мероприятия по развитию лесного хозяйства, расширению борьбы с пожарами, государственной природоохранной деятельности и сертификации российских предприятий.

В целях поддержки отрасли реализуются мероприятия по субсидированию организаций лесопромышленного комплекса в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

Ведется работа в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 30.06.2007 г. № 419 «О приоритетных инвестиционных

проектах в области освоения лесов». Реализация приоритетных инвестиционных проектов позволит увеличить глубокую переработку древесины, объемы производства основных видов лесоматериалов, а также обеспечить рост занятости в деревообрабатывающей отрасли.

В развитии лесного комплекса с учетом мировой практики представляется перспективным подход, основанный на формировании лесопромышленных кластеров, которые представляют собой сконцентрированную в регионе группу взаимосвязанных и взаимодополняющих компаний и организаций в секторе лесной промышленности.

В целом, дальнейшее развитие лесопромышленного комплекса России связано с реализацией экспортного потенциала, импортозамещения и роста внутреннего рынка.

1.4.5.5. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

1. ***Практика заключения концессионных соглашений***, изменения в законодательстве о концессионных соглашениях, стимулирование развития инвестиционной деятельности в целях развития конкуренции в сфере тепло-, водоснабжения и водоотведения.

Основным направлением развития конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства с учетом технологических особенностей отрасли является создание условий для выхода ресурсоснабжающих организаций на соответствующие рынки. Оптимальным инструментом, обеспечивающим развитие прозрачной конкуренции за получение права владения объектами коммунальной инфраструктуры в сфере жилищно-коммунального хозяйства, является практика заключения концессионных соглашений по результатам проведения конкурса на право его заключения либо в порядке частной инициативы.

По итогам 2016 года было заключено 1477 концессионных соглашений, из них только за 2016 год заключены 580 концессионных соглашений, что превышает в 2 раза показатель предыдущего периода (за 2015 год было заключено 271 концессионное соглашение, за 2014 год - 112 концессионных соглашений).

Объем инвестиций, предусмотренных концессионными соглашениями, заключенными в 2016 году, составляет порядка 67,6 млрд руб. (из них 62,4 млрд руб. средства концессионеров).

Вместе с тем, по состоянию на 1 января 2017 года, общий объем инвестиций (нарастающим итогом), предусмотренных в рамках действующих концессионных соглашений, составил 196,1762 млрд руб. (из них 183,3872 млрд руб. - средства концессионеров).

Данные показатели свидетельствуют об активизации концессионной модели и эффективности принятых Правительством Российской Федерации мер, направленных на развитие государственно-частного партнерства и привлечения частных инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства.

В целях развития механизма концессионных соглашений принят Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях», предусматривающий в том числе:

обязательное участие субъекта Российской Федерации в качестве стороны концессионного соглашения;

возможность передачи в концессию имущественного комплекса в случае, когда только часть имущества зарегистрирована в установленном порядке, и учет затрат на регистрацию имущества в тарифах концессионера;

возможность учета при установлении концессионной платы долговых денежных обязательств государственных и муниципальных предприятий, имущество которых передается в концессию, возникших не позднее, чем за 2 года до решения о заключении концессионного соглашения;

возможность трансформации договоров аренды объектов коммунального комплекса в концессионные соглашения в случае, если у арендатора права владения или пользования возникли в срок с 1 января 2010 года до 1 января 2015 года.

Кроме того, Минстроем России проводится работа, направленная на развитие инструментов, создающих дополнительные условия для привлечения инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства.

Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвержден Паспорт приоритетного проекта «Обеспечение качества жилищно-коммунальных услуг» (протокол от 21 ноября 2016 г. № 10, далее - Паспорт), который в настоящее время актуализируется.

Паспортом предлагаются законодательные и регулятивные меры, направленные на повышение инвестиционной привлекательности отрасли жилищно- коммунального хозяйства в том числе за счет формирования и создания возможности тиражирования лучших практик реализации проектов по модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, упрощения процесса поиска потенциальных инвестиционных проектов (для инвесторов) и инвесторов (для проектов).

Так, например, в настоящее время во исполнение пункта 2 протокола заседания межведомственной рабочей группы по вопросам жилищно-коммунального хозяйства под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 30 сентября 2016 г. № 2 Минстроем России совместно с ПАО «Сбербанк» ведется работа по совершенствованию механизмов государственной поддержки в сфере жилищно-коммунального хозяйства с целью обеспечения массового

привлечения частных инвестиций в указанную сферу путем разработки банковского типового тиражируемого кредитного решения, а также запуска соответствующих пилотных проектов в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, Минстроем России организована работа по формированию интернет-портала «Биржа инвестиционных проектов в ЖКХ». Указанный интернет- портал будет направлен на повышение информированности инвесторов о потенциально привлекательных для инвестирования объектах коммунального хозяйства. В рамках работы интернет-портала инвестиционные проекты будут проанализированы ведущими экспертами отраслевого и банковского сообщества на предмет их инвестиционной привлекательности. Соответствующая оценка и подготовка реализации инвестиционного проекта будет проводиться на безвозмездной основе.

В 2016 году по инициативе Минстроя России и Агентства стратегических инициатив была создана рабочая группа по отбору эффективных механизмов развития ЖКХ и формирования комфортной городской среды. В задачи рабочей группы входит отбор лучших практик и инициатив и работа над формированием «верных решений» отраслевой модели «ЖКХ и городская среда».

В настоящее время уже существует порядка 30 проработанных решений по различным направлениям: городская среда, доступная среда, теплоснабжение, водоснабжение, энергоэффективность, обращение с ТКО, инвестсреда, капремонт, общественные инициативы. Указанные решения максимально готовы к тиражированию в субъектах Российской Федерации.

2. О состоянии конкуренции в строительной отрасли Российской Федерации.

Конкуренция в сфере строительства характеризуется следующими показателями.

Согласно данным доклада Росстата «Социально-экономическое положение России за 2016 год», производство ВВП и валовой добавленной стоимости по виду деятельности «Строительство» в 2016 г. составило 4784,3 млрд, рублей или 6,2 % ВВП, в 2015 г. - 4780,3 млрд, рублей, 6,4% ВВП соответственно.

Объем работ, выполненных по виду деятельности «Строительство», в 2016 году составил 6184,4 млрд, рублей, или 95,7 % (в сопоставимых ценах) к уровню 2015 года.

Число замещенных рабочих мест в строительной отрасли (без учета субъектов малого предпринимательства) по состоянию на ноябрь 2016 года составляло 1051,8 тыс. рабочих мест или 98,2% к числу рабочих мест в ноябре 2015 года.

Оборот строительных организаций в 2016 г. составил 6216 млрд, рублей, что к уровню указанного показателя 2015 года составляет 101,9%. Общий объем заключенных договоров строительного подряда, прочих заказов или контрактов (без учета субъектов малого предпринимательства) в

2016 г. составил 5546,2 млрд, рублей, в 2015 г. - 5471,6 млрд, рублей. Средняя обеспеченность строительных организаций договорами и прочими заказами (контрактами) в 2016 году составила 2,46 на организацию, в 2015 г. - 2,52 соответственно.

В 2016 г. введено в эксплуатацию 247201 здание жилого и нежилого назначения, общая площадь указанных зданий - 131488,7 тыс.м2. Здания жилого назначения составляют 93,9% от числа всех введенных в эксплуатацию зданий.

В целях развития конкуренции в строительной отрасли Минстроем России ведется работа по:

сокращению административных барьеров;

совершенствованию системы ценообразования и сметного нормирования;

развитию института использования проектной документации повторного применения;

совершенствованию института негосударственной экспертизы проектной документации.

В целях совершенствования государственной политики по развитию конкуренции в строительстве и устранения существующих проблем, препятствующих ее развитию определены следующие приоритетные направления деятельности:

расширение участия негосударственного сектора экономики в строительной отрасли Российской Федерации;

повышение качества проектирования в Российской Федерации и модернизация процедуры экспертизы проектной документации;

снижение социальной напряженности в обществе.

Для снижения административных барьеров, препятствующих развитию конкуренции в строительной отрасли, ведется работа по подготовке проектов федеральных законов, актов Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, необходимых для отмены избыточных и (или) дублирующих процедур, а также совершенствования реализации процедур, указанных в исчерпывающих перечнях процедур в сфере строительства.

В целях установления механизмов, препятствующих повышению стоимости строительства (реконструкции) объектов капитального строительства в ходе выполнения соответствующих контрактов, принят ряд законодательных актов:

3 июля 2016 года принят Федеральный закон № 314-ФЗ «О внесении изменений в статью 1294 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», наделяющий Правительство Российской Федерации правом установить виды и объем работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих

обязательств по контракту, а также устанавливающий права публично-правовых образований, от имени которых заключен государственный, муниципальный контракт, на разработанную в соответствии с таким контрактом проектную документацию, порядок расчетов по государственным, муниципальным контрактам на строительство, исключающий расчет в полном объеме до ввода объекта в эксплуатацию.

Основные новеллы Федерального закона № 314-ФЗ: законом устанавливаются исключительные права Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на проектную документацию, разработанную в соответствии с заключенным государственным или муниципальным контрактом; расчет государственных и муниципальных заказчиков с подрядными организациями за выполненные работы по строительству производится в полном объеме после ввода объекта в эксплуатацию.

Минстрой России занимается разработкой нормативных актов, необходимых для реализации норм Федерального закона от 3 июля 2016 г. №314-ФЗ «О внесении изменений в статью 1294 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В соответствии с пунктом 4 раздела I протокола заседания Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2016 г. № 31 по вопросу «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» Минстроем России разработан проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении Плана развития конкуренции («Дорожной карты») в сфере строительства на 2017-2018 г. (далее - «Дорожная карта») и подготовлен для направления на согласование в ФАС России и Минэкономразвития России.

«Дорожной картой» предусмотрен комплекс мер по созданию условий для добросовестной конкуренции путем установления прозрачности оформления разрешительных документов; ввода в эксплуатацию государственной информационной системы ценообразования в строительстве; создания и ведения реестра застройщиков, привлекающих денежные средства участников долевого строительства; утверждения стратегии инновационного развития строительной отрасли Российской Федерации; развития конкуренции на рынках строительных материалов и конструкций за счет предоставления возможности использования в строительстве новых видов продукции.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2017 г. № 346 утвержден исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов капитального строительства нежилого назначения.

Также Минстроем России подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской

Федерации «Об исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства сетей теплоснабжения».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2016 г. № 1138 утверждены исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства линейных объектов водоснабжения и водоотведения, а также исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, за исключением линейных объектов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 1504 был утвержден исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кВ.

Минстроем России в 2015 году выдано 350 технических свидетельств, в 2016 году - 297, что позволяет обеспечивать выполнение работ по подтверждению пригодности для применения в строительстве новой продукции, требования к которой не регламентированы нормативными документами полностью или частично и от которой зависят безопасность и надежность зданий и сооружений.

Ценообразование в сфере строительства

В целях снижения стоимости строительства объектов капитального строительства, сокращения расходов средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на создание, реконструкцию и капитальный ремонт объектов капитального строительства, повышения эффективности бюджетных капитальных вложений; повышения доверия граждан к органам государственной власти, путем обеспечения прозрачности и достоверности расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации направленных на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также средств населения, направляемых на капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов 3 июля 2016 года был утвержден Федеральный закон № 369-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 14 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее - Федеральный закон № 369-ФЗ).

Основными новеллами Федерального закона № 369-ФЗ являются:

наделение Минстроя России полномочиями по утверждению сметных нормативов, что позволит регламентировать соответствующие процедуры и обеспечить исключительные права на сметные нормативы Российской Федерации, а также достигнуть прозрачности, открытости и достоверности при определении сметной стоимости строительства;

формирование и ведение единого государственного реестра сметных нормативов, что позволит установить процедуру его ведения, обеспечивающую актуальность, достоверность и защиту информации, а также открытость и доступность включенных в него данных, возможность их

интеграции в иные информационные системы с целью оказания государственных информационных услуг;

установление обязательного применения сметных нормативов, внесенных в единый государственный реестр сметных нормативов, при составлении сметной документации на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт не только для объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, но также за счет средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 процентов;

обязательное проведение проверки достоверности определения сметной стоимости капитального ремонта объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 процентов, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В развитие положений Федерального закона № 369-ФЗ разработан и утвержден ряд подзаконных актов:

Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 427 «О порядке проведения проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, финансирование которых осуществляется с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, средств юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уставных (складочных) капиталах которых составляет более 50 процентов» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1159 «О критериях экономической эффективности проектной документации» (далее - постановление № 427).

До вступления в силу Федерального закона № 369-ФЗ проверке достоверности определения сметной стоимости подлежали объекты капитального строительства, строительство, реконструкция которых осуществлялась только за счет средств федерального бюджета.

Установление обязательности проверки достоверности определения сметной стоимости капитального ремонта объектов капитального

строительства в итоге позволит снизить сметную стоимость объекта за счет оптимизации проектных технических решений, добиться экономии бюджетных средств и более эффективных проектных решений. Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 1452 утверждены Правила мониторинга цен строительных ресурсов (далее - Правила).

Сметные цены на материалы, изделия, конструкции и оборудование, определенные Минстроем России по результатам мониторинга цен строительных ресурсов, будут размещаться в федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве 15 декабря 2017 года и далее - ежеквартально, не позднее 25-го числа второго месяца квартала, следующего за отчетным.

Сметные цены на эксплуатацию машин и механизмов и сметные цены на затраты труда, определенные Минстроем России по результатам мониторинга цен строительных ресурсов, будут размещаться в федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве 15 декабря 2017 года и далее - ежегодно, не позднее 25 марта текущего года. Это позволит повысить достоверность сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, также будет исключена возможность применения цен посредников на строительные ресурсы при определении стоимости строительства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2016 г. № 959 утверждено Положение о федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве (далее - постановление № 959, ФГИС ЦС).

ФГИС ЦС будет включать в себя следующие основные подсистемы:

подсистему мониторинга цен строительных ресурсов, обеспечивающую сбор информации о ценах строительных ресурсов, ее обработку для формирования сметных цен строительных ресурсов, размещение информации об обладателях информации, размещение методики определения сметных цен строительных ресурсов, методики применения сметных норм и сметных цен строительных ресурсов;

подсистему ведения федерального реестра сметных нормативов;

подсистему ведения классификатора строительных ресурсов, обеспечивающую размещение классификатора строительных ресурсов, навигацию и поиск по классификатору строительных ресурсов в информационной системе.

В рамках реализации полномочий, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 1452 «О мониторинге цен строительных ресурсов», приказами Минстроя России от 2 марта 2017 г. № 597/пр сформирован классификатор строительных ресурсов, от 29 марта 2017 г. № 656/пр утверждена форма классификатора строительных ресурсов, от 2 марта 2017 г. № 598/пр утвержден порядок ведения классификатора строительных ресурсов, от 29 марта 2017 г. №

659/пр утверждены формы предоставления информации производителями строительных ресурсов, необходимой для формирования сметных цен строительных ресурсов. Обязательность применения таких цен установлена для объектов капитального строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, включая многоквартирные дома, финансируемых с привлечением средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, юридических лиц, созданных Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, юридических лиц, доля в уставных (складочных) капиталах которых Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований составляет более 50 процентов, средств регионального оператора, товарищества собственников жилья, жилищного, жилищностроительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива, а также средств собственников помещений в многоквартирном доме.

Информация, которая будет содержаться в ФГИС ЦС является открытой и общедоступной для ознакомления с ней физическими и юридическими лицами на официальном сайте оператора (ФАУ «Главгосэкспертиза России») в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», за исключением информации, являющейся коммерческой тайной либо доступ к которой ограничен законодательством Российской Федерации.

Начало работы ФГИС ЦС планируется с 30 сентября 2017 года, а размещение в системе сметных цен строительных ресурсов, полученных Минстроем России по результатам мониторинга цен строительных ресурсов, - 15 декабря 2017 года.

В целях оказания методической поддержки по разработке, определению и применению сметных нормативов юридическим и физическим лицам, федеральным органам исполнительной власти, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованием Минстроем России утверждено 12 Методик.

В целях обеспечения достоверности данных о сметных нормативах Минстроем России разрабатываются и актуализируются методические документы в соответствии с современным уровнем развития техники и технологий производства в строительстве, а также с учетом характеристик энергетической эффективности строительных ресурсов.

В 2016 году актуализировано 239 сборников государственных элементных сметных норм и федеральных единичных расценок.

Также в 2016 году осуществлены мероприятия по актуализации 21 сборника укрупненных нормативов цены строительства (далее - НЦС), являющихся показателями, определяющими потребность в финансовых ресурсах, необходимых для создания единицы мощности строительной продукции, и предназначенными для планирования (обоснования) инвестиций (капитальных вложений) в объекты капитального строительства.

Кроме того, в 2016 году были разработаны новые государственные элементные сметные нормы (646 шт.) и федеральные единичные расценки (646 шт.), а также сметно-нормативная база дополнена новыми материалами (483 шт.), машинами и механизмами (32 шт.).

Также приказом Минстроя России от 13 апреля 2017 г. № 710/пр утвержден Порядок утверждения сметных нормативов, устанавливающий требования к процедурам планирования, разработки и утверждения сметных нормативов, применяемых при определении сметной стоимости объектов капитального строительства.

В рамках совершенствования системы нормирования и ценообразования при проектировании и строительстве утверждены планы мероприятий по взаимодействию Минстроя России с Правительством города Москвы (в лице Комитета города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов - Москомэкспертизы), ОАО «РЖД» и Госкорпорацией «Росатом» в целях гармонизации сметно-нормативных баз.

Особого внимания заслуживает реализация трехстороннего мирового соглашения от 22 июня 2016 г. № 02-274/с, заключенного между Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, федеральным автономным учреждением «Федеральный центр ценообразования в строительстве и промышленности строительных материалов» и Федеральной антимонопольной службой.

В соответствии с указанным мировым соглашением государственные, территориальные, отраслевые сметные нормативы, внесенные в федеральный реестр сметных нормативов, подлежащие применению при определении сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство которых финансируется за счет средств федерального бюджета, размещены на официальном сайте Минстроя России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» www.minstroyrf.ru в разделе «Деятельность/Градостроительная деятельность и архитектура / Ценообразование» согласно пункту 3 Требований к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти, утвержденных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 ноября 2009 г. № 470.

Указанное мировое соглашение исполнено в полном объеме в марте 2017 года, что позволило устранить предпосылки к ограничению конкуренции на товарных рынках.

3. Развитие конкуренции на рынке управления многоквартирными домами.

В течение 2016 года органами государственного жилищного надзора было проверено 764 745 многоквартирных домов (далее- МКД).

Всего проведено 453 157 проверок, из них по лицензионному контролю

327 760, по жилищному контролю 125 397.

На одного жилищного инспектора в среднем приходится 91 проверка.

За 2016 год органы государственного жилищного надзора провели 3578 публичных мероприятий. Руководящий состав государственных жилищных инспекций проводил обучающие семинары с населением, рассказывал об изменениях в действующем законодательстве.

За период лицензирования (с 1 мая 2015 года) выдано 19076 лицензий.

Аннулированных в 2016 году 5 лицензий. Лицензий, действие которых прекращено-21.

В 2016 году государственные жилищные инспекции провели проверки состояния лифтового оборудования в многоквартирных жилых домах.

Всего было проверено 451 939 лифтов. В рамках проверки было установлено, что 13 233 лифта отработали назначенный срок службы. 10 513 лифтов эксплуатируются с нарушениями требований, установленных минимальным перечнем услуг и работ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 290. По итогам проведенных проверок и выявленных нарушений органы государственного жилищного надзора выдали 3 3 80 предписаний, а также направили 1 775 обращений в территориальные органы Ростехнадзора.

В 2016 году государственные жилищные инспекции совместно с Ростехнадзором провели проверку внутридомового и внутриквартирного газового оборудования, в том числе дымовых и вентиляционных каналов в 1 001 612 многоквартирных домах. Всего было проведено 103 333 проверки по итогам которых было выдано 9 994 предписания. По информации Ростехнадзора, силами территориальных органов Ростехнадзора в рамках установленной компетенции проведены документарные проверки в отношении 163 поднадзорных газораспределительных организаций, обслуживающих, в том числе, внутридомовое и внутриквартирное газовое оборудование в жилом фонде. Информация об использовании внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования, отработавшего нормативные сроки эксплуатации, полученная при проведении его технического обслуживания, направлена в органы жилищного надзора субъекта Российской Федерации.

В соответствии с поручением Президента РФ от 9 декабря 2015 г. № Пр-2512 Главным государственным жилищным инспектором РФ утвержден перечень целевых показателей и индикаторов деятельности ГЖИ и методика оценки эффективности деятельности ГЖИ.

Наиболее весомым показателем качества работы ГЖИ остается количество исполненных в установленный срок предписаний, выданных в связи с выявленными нарушениями лицензионных требований, в соотношении с общим количеством предписаний в рамках лицензионного контроля. Также в число ключевых показателей эффективности работы органов Госжилнадзора вошли минимальная доля предписаний, отмененных судом, доля проверок, проведенных в установленный срок, информационная

открытость органов государственного жилищного надзора.

В частности, по результатам проведенного анализа на рынке управления многоквартирными домами были выявлены следующие проблемы:

избыточно сложная система изъятия многоквартирного дома из управления управляющей организации, допускающей систематические нарушения при исполнении обязательств по договору управления (в настоящее время возможно только по решению суда);

применение одинаковых санкций за нарушение лицензионных требований, не учитывающих степень тяжести совершенного административного правонарушения, которые, с одной стороны создают избыточное административное и финансовое давление на работу управляющей организации, а с другой стороны, не обеспечивают должного реагирования на допускаемые нарушения, которые в том числе приводят к причинению вреда здоровью гражданина или даже к его гибели;

формирование рынка «запасных» организаций, которые получили лицензии, но не имеют многоквартирных домов в управлении (такие организации зачастую являются «запасными» (подконтрольными) для тех организаций, которые уже работают на рынке и, если управляющая организация будет лишена лицензии, то запасная организация может заменить ее);

неэффективная организация работы органов региональных органов государственного жилищного надзора (далее - ГЖИ) в регионах, возникновение конфликта интересов при реализации последними свои полномочий и иные проблемы в указанной сфере.

По итогам проведенного анализа правоприменительной практики, вышеуказанного анализа результатов государственного жилищного надзора в 2016 году, а также с учетом предложений, замечаний, полученных Минстроем России от общественных организаций, экспертного сообщества в ходе публичных мероприятий и рабочих обсуждений актуальных проблем работы сферы управления жильем Минстроем России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты (в части ужесточения ответственности управляющих организаций за нарушение лицензионных требований)» (далее - законопроект) в целях повышения эффективности лицензионного контроля, усиления защиты прав граждан и исключения злоупотреблений, возникающих при осуществлении деятельности по управлению многоквартирными домами.

Законопроектом также предполагается внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП), направленных на повышение эффективности лицензионного контроля.

Так, предполагается, что дела об административных правонарушениях по статьям 7.23.3 «Нарушение правил осуществления предпринимательской

деятельности по управлению многоквартирными домами» и 14.1.3 «Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии» КоАП рассматриваются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный государственный жилищный надзор.

Кроме того, предусматривается, что в случае неоднократного в течение календарного года грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований в отношении многоквартирного дома из реестра лицензий субъекта Российской Федерации исключаются сведения о таком доме или домах. Исчерпывающий перечень грубых нарушений лицензионных требований будет установлен Положением о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2014 г. № 1110.

Также законопроектом предусматривается, что лицензия аннулируется по решению лицензионной комиссии на основании представления органа государственного жилищного надзора, в случае если в течение 12 месяцев с момента выдачи лицензии либо с момента исключения из реестра лицензий всех многоквартирных домов, которыми управлял лицензиат, в реестр лицензий не было включено ни одного многоквартирного дома.

4. Развитие конкуренции на рынке жилой недвижимости.

3 июля 2016 г. принят Федеральный закон № 304-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 304-ФЗ), предполагающий поэтапное введение новых требований, направленных на повышение защиты прав граждан-участников долевого строительства и повышение прозрачности деятельности застройщиков.

Федеральным законом № 304-ФЗ установлены требования к минимальному размеру уставного капитала застройщиков, имеющих право привлекать средства граждан-участников долевого строительства многоквартирных домов, дополнительные требования к раскрытию информации таким застройщиком на официальном сайте застройщика в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Кроме того, Федеральным законом № 304 - ФЗ предусмотрено создание и ведение реестра застройщиков, привлекающих денежные средства граждан на основании договоров участия в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, расширение полномочий контролирующего органа в части контроля за целевым использованием застройщиком денежных средств, уплачиваемых по договору участия в долевом строительстве, а также введение механизма проектного

финансирования банками долевого строительства жилья.

Разработан действенный механизм передачи объектов незавершенного строительства и обязательств от застройщика, находящегося в процедуре банкротства, новому застройщику - приобретателю. Приобретатель исполняет вместо застройщика обязательства перед участниками строительства по передаче жилых помещений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 августа 2016 г. № 760 «О порядке принятия заключения о возможности или невозможности передачи имущества и обязательств застройщика лицу, имеющему намерение стать приобретателем» утверждены Правила принятия Минстроем России заключения о возможности или невозможности передачи имущества и обязательств застройщика лицу, имеющему намерения стать приобретателем, для последующего его представления в арбитражный суд.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 1310 «О защите прав граждан - участников долевого строительства» (далее - Постановление № 1310) утверждены Правила осуществления обязательных

отчислений (взносов) застройщиков в фонд, средства которого формируются за счет обязательных отчислений (взносов) застройщиков, привлекающих для строительства (создания) многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости денежные средства участников долевого строительства, а также использования средств фонда (далее - Правила), в которых установлены условия и порядок использования средств компенсационного фонда.

Указанные изменения позволят повысить привлекательность инвестиций в строительство жилья для граждан, что, в свою очередь, окажет стимулирующее воздействие на развитие жилищного строительства.

Вторичный рынок жилья на территории Российской Федерации относится к типу совершенной конкуренции, при этом, наибольший интерес вызывает первичный рынок жилой недвижимости.

За 2016 год объем ввода жилья в Российской Федерации составил 80,2 млн. кв. метров, что на 6 % ниже показателя аналогичного периода 2015 года.

При этом объем ввода многоквартирных домов составил 48,2 млн. кв. метров, индивидуального жилищного строительства 31,6 млн. кв. м.

Процент ввода индустриального жилья в общем объеме ввода увеличился до 2,9%, что больше процентного соотношения 2015 года на 4.3 %.

Значительным фактором, сдерживающим вхождение хозяйствующих субъектов на первичный рынок жилья новых небольших организаций, является наличие высоких инвестиционных рисков - барьеров входа на рынок, что приводит к увеличению уровня концентрации рынка.

Всего за 2016 год выдано 856 344 ипотечных кредита на общую сумму 1 472 140 млн. рублей (на 22,4 % выше 2015 года в количественном и на 27,2 % выше в денежном выражении).

В период 2016 года действовала программа субсидирования ставок по ипотечным кредитам на приобретение жилья в новостройках, ставка по которым субсидировалась за счет бюджетных средств до уровня не более 12% годовых.

Всего, в рамках программы субсидирования, профинансировано строительство 25,65 млн. кв. метров жилья.

По данным Банка России, среднегодовая ставка в 2016 году составила 12,48 процента. Таким образом, ипотечные ставки за год потеряли в среднем 0,9 %.

1.4.5.6. Министерство транспорта Российской Федерации

Железнодорожный транспорт

В соответствии с Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2001 г. № 384, .потенциально конкурентные и конкурентные виды деятельности выведены из ОАО «РЖД», в том числе путём создания акционерных обществ на базе имущества структурных подразделений ОАО «РЖД».

В процессе реформы с 2004 года создано 85 дочерних и зависимых обществ ОАО «РЖД» в различных сферах деятельности. Из ОАО «РЖД» выделены пассажирские перевозки в і дальнем и пригородном сообщении, оперирование и ремонт подвижного состава, промышленное производство, логистика, научная, проектная и строительная деятельность, торговое обслуживание и общественное питание, санаторно-курортные услуги, др. Это позволило создать реальную конкурентную среду в тех рыночных сегментах, где ранее подобные механизмы задействованы не были. С целью дальнейшего развития конкурентных отношений ОАО «РЖД» осуществляет продажу акций созданных ДЗО.

В результате реформирования железнодорожного транспорта в Российской Федерации в сфере грузовых перевозок сформирована структура рынка, в рамках которой существуют два сегмента:

естественно-монопольный сегмент - перевозка грузов железнодорожным транспортом, представлен перевозчиками, действующими на принадлежащей им инфраструктуре (ОАО «РЖД», ОАО «АК «ЖДЯ»);

конкурентный сегмент - услуги по предоставлению грузовых вагонов, контейнеров для перевозок, вагоноремонтная деятельность, деятельность по капитальному ремонту локомотивов и т.д.

Наиболее существенные изменения за время реформирования в структуре участников произошли на рынке оперирования грузовыми вагонами. 84,1% парка грузовых железнодорожных вагонов принадлежит

независимым от холдинга «РЖД» частным собственникам. На рынке оперирования грузовыми вагонами создан и функционирует высококонкурентный рынок.

Доля ОАО «РЖД» *(без* учета дочерних и зависимых обществ) на рынке оперирования грузовыми вагонами по объемам грузооборота сокращена с 78,2% в 2003 году до 0,5% в 2016 году. Доля грузооборота, приходящегося на вагоны частных собственников, увеличилась с 21,8% в 2003 году до 87,7% в 2016 году.

Вместе с тем рыночная концентрация в сегменте оперирования неуклонно снижается с 2003 года. Так, например, в сегменте оперирования полувагонами индекс Херфиндаля-Хиршмана снизился с 8013 в 2003 году до 575 в 2015 году и 505 в 2016 году, коэффициент рыночной концентрации в сегменте оперирования полувагонами (CR-3) также снизился с 92,9% в 2003 году до 30,9 и 26,8 в 2015 и 2016 годах соответственно. Коэффициенты рыночной концентрации в сегментах оперирования цистернами и платформами также снизились с 59,6% и 91,1% в 2003 году до 29,3% и 40,9% процентов соответственно в 2016 году.

В сфере пассажирского транспорта, в основном, деятельность по организации пассажирских перевозок отделена от инфраструктуры железнодорожного транспорта путем создания ОАО «Федеральная пассажирская компания» и 26-ти пригородных пассажирских компаний.

В сфере железнодорожных пассажирских перевозок необходимо законодательное закрепление механизмов государственного заказа на пассажирские перевозки, гарантированного механизма финансирования социально значимых перевозок.

Сохраняется проблема полного возмещения субъектами Российской Федерации потерь в доходах пригородных компаний, возникающих вследствие государственного регулирования тарифов, однако, необходимо отметить, что при этом удалось значительно повысить уровень их компенсации.

Действующий механизм обеспечения транспортной мобильности в дальнем следовании предусматривает выделение субсидий в целом для перевозок в плацкартных и общих вагонах. В настоящее время ведется работа по переходу и в сегменте пригородных сообщений к поддержке перевозок на отдельных маршрутах на основе договоров органов государственной власти субъектов Российской Федерации с перевозчиками.

Решение этой задачи возможно в результате реализации на практике положений проекта Федерального закона «Об организации регулярного пассажирского железнодорожного сообщения в Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Принципиальный алгоритм, заложенный в указанном документе и позволяющий системно оптимизировать государственные расходы выглядит следующим образом. Во-первых, определяется перечень маршрутов,

перевозки по которым нуждаются в государственной поддержке. Во-вторых, определяется наиболее эффективный с точки зрения соотношения цена/качество вид транспорта на данном маршруте, который будет поддерживаться в приоритетном порядке. В-третьих, в результате конкурсных процедур заключается договор на транспортное обслуживание населения на определенном маршруте/группе маршрутов с конкретным перевозчиком.

В 2010 году были созданы три равноценных, конкурирующих между собой вагоноремонтных компании (ВРК-1, ВРК-2, ВРК-3) - тем самым создана конкурентная среда в данном сегменте рынка.

В целях определения транспорта, в том числе направлении дальнейшего развития железнодорожного развития конкуренции в сфере грузовых перевозок, Минэкономразвития России подготовлен и согласовывается проект Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок до 2020 года.

Целевая модель рынка грузовых железнодорожных перевозок до 2020 года станет основным ориентиром участников перевозочного процесса и определит ключевые, системные направления преобразования рынка услуг железнодорожного транспорта на период до 2020 года с целью обеспечения потребностей экономики и пользователей услуг железнодорожного транспорта в перевозках грузов, ликвидации инфраструктурных ограничений экономического развития Российской Федерации, повышения качества услуг, формирования наиболее рационального технологического и коммерческого взаимодействия между участниками перевозок.

Основными направлениями развития конкуренции в сфере железнодорожного транспорта являются:

1) Совершенствование нормативно-правового регулирования системы взаимодействия участников рынка в сфере грузовых железнодорожных перевозок.

2) Расширение возможностей привлечения средств частных инвесторов в развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, в том числе в рамках:

- процедур примыкания железнодорожных путей общего и необщего пользования к железнодорожным путям общего пользования;

- расширения практики заключения договоров об организации перевозок;

- внедрения практики заключения между владельцем инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования (перевозчиком) с грузовладельцами договоров на принципах «бери или плати» («take-or-pay»).

3) Формирование правовых основ для создания новой системы отношений между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (заказчиками перевозок по регулируемым1 тарифам) и пригородными пассажирскими компаниями в целях организации регулярного пассажирского железнодорожного сообщения.

4) Совершенствование правил конкуренции в сфере технического обслуживания и ремонта грузовых вагонов и других технических средств на железнодорожном транспорте (в том числе путём определения правил функционирования рынка, сертификации, формирования системы лицензирования деятельности по ремонту грузовых вагонов и др.).

Воздушный транспорт. Рынок пассажирских перевозок.

С 2009 года пассажирские авиаперевозки в Российской Федерации развиваются устойчивыми темпами, значительно опережая мировые.

Во многом данные результаты стали возможны благодаря принятым мерам по обеспечению развития конкуренции в сфере авиаперевозок, среди которых снятие с 2007 года административных барьеров доступа на рынки внутренних воздушных перевозок в Российской Федерации, разделение предприятий, осуществляющих аэропортовую и перевозочную деятельность, обеспечение доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах, сдерживание роста тарифов на услуги субъектов естественных монополий.

В отношении мер по оптимизации цен и тарифов на перевозки воздушным транспортом с 2012 года особое внимание уделялось вопросам, направленным на снижение финансовой нагрузки на авиакомпании, в том числе мерам по:

- снятию предусмотренного ст. 108 Воздушного кодекса Российской Федерации запрета на использование авиаперевозчиками «невозвратных» тарифов;

- исключению из стоимости авиабилетов обязательных услуг по питанию и перевозке багажа.

В 2016 году российскими авиакомпаниями было перевезено 88,6 млн. пассажиров, что на 13,8% ниже показателя 2015 года. Был обеспечен высокий процент занятости пассажирских кресел - 81,1%, пассажирооборот снизился на процента.

Количество обслуживаемых пассажиров российскими аэропортами в 2016 году достигло 162 млн. человек, превысив аналогичный показатель 2015 года (159,3 млн. человек).

Ведущие авиапредприятия, которые на протяжении многих лет демонстрируют стабильные и высокие показатели, продолжили курс по укреплению своих позиций, это ОАО «Аэрофлот - Российские авиалинии», ОАО «Авиакомпания «Сибирь», ОАО «Авиакомпания «Россия» и другие.

Доля 15 ведущих авиакомпаний в общем объеме пассажирских перевозок составила в 2016 году 90 %ino количеству перевезенных пассажиров и более 93,5% по пассажирообороту. Более 98% всех перевозок пассажиров выполняют 35 авиакомпаний. Перевозки груза и почты, а также грузооборот продолжали увеличиваться, хотя показатели их роста изменились незначительно (3,5% и 2,8% соответственно).

Основной объем перевозок грузов и грузооборот выполнен 5 авиакомпаниями: ООО «Авиакомпания ЭйрБ»риджКарго», ОАО «Аэрофлот-

Российские авиалинии», ОАО «Авиакомпания «Сибирь», ООО «Авиакомпания Волга-Днепр» и ПАО «Авиакомпания ЮТэйр».

Авиакомпания ООО «Авиакомпания ЭйрБриджКарго» в 2016 году сохранила позицию лидера, обеспечив 51% рынка грузовых перевозок среди российских авиапредприятий, а ее доля в грузообороте составила 74,7 процента.

Продолжается уверенный рост пассажиропотока на внутренних воздушных линиях. В 2016 году было перевезено более 56 млн. пассажиров, что на 7% больше показателя предыдущего года, в 2015 году - более 52,5 млн. пассажиров. При этом необходимо отметить, что темпы роста в данном сегменте, начиная с 2000 года, составляли не более 3-4% в год.

Объем внутренних перевозок в 2016 году, за исключением маршрутов, пунктом назначения/отправления которых является г. Москва и составил более 65 млн. пассажиров.

Такой рост пассажиропотока обусловлен, в том числе реализацией программ субсидирования региональных перевозок.

В 2016 году были реализованы 5 программ субсидирования, направленные на развитие региональных воздушных перевозок.

Совокупный бюджет этих программ составил 8 млрд. рублей, что позволило перевезти почти 1,5 млн. пассажиров.

В рамках Программы субсидирования региональных воздушных перевозок на территории Российской Федерации и формирования региональной маршрутной сети Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 1242) были привлечены 19 авиаперевозчиков, полеты выполнялись по 130 маршрутам.

В рамках реализации данной Программы выполнено более 10,5 тыс. рейсов, перевезено почти 610 тыс. пассажиров.

По Программе развития регионарных перевозок в Приволжском федеральном округе (постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2013 № 1168) приняли участие 3 авиаперевозчика, которые в течение года по 33 маршрутам выполнили более 10,9 тыс. рейсов, перевезли более 115 тыс. пассажиров.

В целях реализации Программы субсидирования перевозок в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении (постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2009 № 1095) силами 9 авиаперевозчиков было перевезено более 469 тыс. пассажиров по 53 маршрутам.

В Программе субсидирования перевозок в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров из г. Калининграда в европейскую часть страны и в обратном направлении (постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1321) приняли участие 6 авиаперевозчиков, выполняя полеты по 2 маршрутам и перевезли более 168,8 тыс. пассажиров.

Программа субсидирования перевозок в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров в г. Симферополь и в обратном направлении (постановление Правительства Российской Федерации от 29.04.2014 № 388) позволила 11 авиаперевозчикам по 13 маршрутам перевезти почти 115,6 тыс. пассажиров.

По итогам рассмотрения заявок перевозчиков на предоставление допусков к выполнению международных регулярных и нерегулярных (чартерных) перевозок пассажиров и (или) грузов и принятия межведомственной Комиссией по допуску перевозчиков к выполнению международных перевозок соответствующих решений Росавиацией в 2016 году было выдано:

- 626 допусков к выполнению международных регулярных пассажирских перевозок;
- 32 допуска к выполнению международных регулярных перевозок грузов;
- 192 допуска к выполнению международных нерегулярных (чартерных) пассажирских перевозок.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» доля авиакомпании ПАО «Аэрофлот» на рынке пассажирских авиаперевозок составляет 33%, а Группы компаний «Аэрофлот» - 49% того же рынка.

В этой связи, полагаем возможным признать ***не высокий уровень конкурентной среды в рыночном секторе перевозок авиапассажиров,*** осуществляемых российскими авиакомпаниями.

Для защиты конкуренции на рыках услуг в аэропортах главной проблемой является дискриминационное поведение аэропортов в интересах базовых (для этих аэропортов) авиакомпаний,] выражающее в создании преимущественных условий по доступу к инфраструктуре аэропорта, к услугам в аэропорту (возможность получения больших пакетов слотов и бронирования большего числа слотов), заключение соглашений о стратегическом сотрудничестве. Такие действия аэропортов приводят к ущемлению интересов иных авиакомпании, пользующихся услугами этих аэропортов.

Продолжается реализация программ субсидирования в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении, из г. Симферополь и в обратном направлении, на территории Северо-Западного, Сибирского, Уральского и Дальневосточного федеральных округов, из Калининградской области в европейскую часть страны и в обратном | направлении в части снятия ограничений по возрасту пассажиров льготной категории, расширения перечня субсидируемых маршрутов; упрощена процедура сертификации региональных аэропортов с низкой интенсивностью полетов и обеспечение возможности выполнения аэропортами сертификационных требований с привлечением соответствующих служб,

находящихся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Минтрансом России, в целях дальнейшего совершенствования программ субсидирования, направленных на обеспечение доступности воздушных перевозок подготовлены изменения, предусматривающие расширение перечня субсидируемых маршрутов в данных программах.

В целях совершенствования Правил предоставления субсидий из федерального бюджета на возмещение российским авиакомпаниям, региональным унитарным предприятиям, не являющимся российскими авиакомпаниями, части затрат на уплату лизинговых или арендных 'платежей за воздушные суда, получаемые указанными организациями по договорам лизинга или аренды для осуществления внутренних региональных и местных воздушных перевозок Минтрансом России подготовлены и внесены в Правительство Российской Федерации изменения, предусматривающие распространение действия указанных Правил на модернизированные путем замены поршневого двигателя на турбовинтовой самолеты типа ТВС-2МС, а также организационно-юридические процедуры и механизмы, включающие необходимые корректировки и условия реализации сторонами договора о предоставлении субсидии, в случае аннулирования сертификата эксплуатанта у российской авиакомпании в целях сохранения маршрутной сети региональных и местных авиалиний, и возможности эксплуатации ВС на маршруте.

В 2017 году будет продолжена реализация:

- 4 программ субсидирования, направленных на обеспечение доступности воздушных перевозок; ,

- мероприятий, предусмотренных «дорожной картой» развития региональных авиаперевозок, развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики, направленных на снижение себестоимости авиаперевозок.

Рынок аэропортовых услуг.

Развитие конкуренции на рынке аэропортовых услуг актуально в части обеспечения наземного обслуживания авиакомпаний на территории отдельно взятого аэропорта, привлечения транзитных потоков, в том числе между аэропортами, расположенными в одном мегаполисе.

В целях защиты интересов потребителей услуг в аэропортах в 2009 году Правительством Российской Федерации были утверждены разработанные ФАС России совместно с Минтрансом России Правила доступа к услугам в аэропортах, которыми определены равные условия оказания услуг потребителям, приоритетность оказания услуг, стандарты раскрытия информации об услугах, порядок разрешения споров.

За счет практики применения аэропортами правил обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в течение 2,5 лет произошло существенное улучшение ситуации в аэропортах. ***Формируется конкурентная среда в отдельных сегментах рынков услуг по наземному***

обслуживанию, на которых в настоящее время работают от 2 до 7 операторов. Альтернативные операторы приходят в такие сферы, как инженерно-авиационное обеспечение авиационной техники и техническое обслуживание воздушных судов, клининг (очистка, уборка) и экипировка воздушных судов, услуги по обеспечению бортовым питанием пассажиров, обработке багажа, грузов, почты, обслуживание деловой авиации, услуги по авиатопливообеспечению.

Государственному регулированию на услуги субъектов естественных монополий в аэропортах подлежат следующие услуги: обеспечение взлета, посадки и стоянки воздушных судов, предоставление аэровокзального комплекса, обеспечение авиационной безопасности, обслуживание пассажиров, обеспечение заправки воздушных судов авиационным топливом и хранение авиационного топлива, в соответствии с Перечнем услуг субъектов естественных монополий в аэропортах, цены (тарифы, сборы) на: которые регулируются государством (постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2008 №293).

Процедура принятия ФСТ России решений по определению (установлению) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий строго регламентирована, носит заявительный характер и осуществляется на основании пункта 4 Порядка рассмотрения вопросов по установлению (изменению) цен (тарифов, сборов) или их предельного уровня на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, а также перечней документов, предоставляемых для их установления (изменения), утвержденного приказом ФСТ России от 24.06.2009 № 135-т/1.

Главной проблемой для защиты конкуренции на рыках услуг в аэропортах является дискриминационнре поведение аэропортов в интересах базовых (для этих аэропортов) авиакомпаний, выраженное в создании преимущественных условий по доступу к инфраструктуре аэропорта, к услугам в аэропорту (возможность получения больших пакетов слотов и бронирования большего числа слотов), заключении соглашений о стратегическом сотрудничестве. Такие действия аэропортов приводят к ущемлению интересов иных авиакомпаний, пользующихся услугами этих аэропортов.

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

К существующим барьерам, препятствующим деятельности, относится отсутствие утвержденной формы и порядка оформления заявки на доступ к объектам инфраструктуры аэропортов и, соответственно, формы и порядка ведения реестра заявок о доступе к указанным объектам, необходимым (необходимому) для оказания заявленных услуг (услуги) в аэропорту.

Не определен перечень услуг по предоставлению доступа и использованию объектов инфраструктуры аэропорта, которые владельцы данных объектов (главные операторы (операторы)) могут оказывать в аэропортах Российской Федерации.

Основной мерой по защите конкуренции на рыках услуг в аэропортах является усиление контроля за выполнением операторами аэропортов условий и порядка обеспечения доступа к услугам в аэропортах в соответствии с федеральным законом «О защите конкуренции», j

В рамках доработки постановления Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 № 599 «О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах» необходима реализация следующих принципов:

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

- допуск к объектам инфраструктуры самообслуживающихся потребителей (авиакомпаний и аффилированных с ними организаций) без ограничений;

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

В целях защиты интересов потребителей услуг в аэропортах Правительством Российской Федерации были утверждены Правила обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах (постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 № 599), которыми определены равные условия оказания услуг потребителям, приоритетность оказания услуг, стандарты раскрытия информации об услугах, порядок разрешения споров.

Правительством Российской Федерации разрабатываются изменения в указанные Правила обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах, предусматривающие:

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

- допуск к объектам инфраструктуры самообслуживающихся потребителей (авиакомпаний и аффилированных с ними организаций) без ограничений;

- государственное регулирование процедуры доступа и стоимости

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

Предусматривается возможность рассмотреть предложение по внесению изменений (дополнений) в правила формирования тарифов и сборов за обслуживание воздушных судов в аэропортах Российской Федерации в части определения объема прочих (дополнительных) услуг, оказываемых в аэропортах, их регламентация и установление прозрачных механизмов формирования тарифов по ним.

Водный транспорт.

Общим принципом ценообразования на морском и речном транспорте в условиях рыночной экономики является свободное установление тарифов на перевозки и связанные с ними услуги, за исключением работ и услуг, подлежащих государственному регулированию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На морском и внутреннем водном транспорте организациями-субъектами естественных монополий, подведомственными Росморречфлоту и включенными в Реестр субъектов естественных монополий на транспорте, являются администрации морских портов, ФГУП «Росморпорт», ФГУП «Гидрографическое предприятие», администрации бассейнов внутренних водных путей, ФГБУ «Канал имени Москвы», в отношении которых введено государственное регулирование.

В целях доведения до сведения Минтранса России, Росморречфлота, ФАС России и ФГУП «Росморпорт» позиции потребителей по инвестиционным программам и тарифам ца услуги, оказываемые ФГУП «Росморпорт», для достижения баланса интересов различных групп потребителей и ФГУП «Росморпорт», обеспечивающего доступность предоставляемых услуг, создан Совет потребителей по вопросам деятельности ФГУП «Росморпорт» и его дочерних и зависимых обществ (далее - Совет).

Ежегодно разрабатывается план работы Совета, в соответствии с которым осуществляется оценка соблюдения стандартов раскрытия и предоставления информации об инвестиционных проектах и инвестиционных программах, правовых актов Российской Федерации в целях развития конкуренции и совершенствования антимонопольной политики.

В соответствии со статьей 10 Закона о защите конкуренции в целях создания недискриминационных условий доступа к услугам субъектов естественных монополий в портах ФАС России совместно с Минтрансом России проводится работа по подготовке проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий в портах». В связи с имеющимися между ФАС России и Минтрансом России разногласиями был проведен ряд совещаний в

Правительстве Российской Федерации, по результатам которых даны поручения ФАС России доработать проект Правил с учетом предложений Минтранса России.

В рамках реализации пункта 5 Плана мероприятий по развитию конкуренции в сфере услуг в портах, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.03.2014 № 381-р (далее - План мероприятий), Минтрансом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в главы 25 и 30 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», который письмом от 23.10.2015 № СА-10/13953 внесен в Правительство Российской Федерации с протоколами согласительных совещаний.

Доработанный с учетом замечаний заинтересованных федеральных органов исполнительной власти указанный законопроект письмом от 06.03.2017 №МС- 10/2841 повторно внесен в Правительство Российской Федерации.

Законопроект предусматривает отнесение в состав расходов, уменьшающих налогооблагаемую прибыль, фактически произведенных частными инвесторами затрат на строительство, реконструкцию и содержание объектов пунктов пропуска при их безвозмездной передаче в собственность Российской Федерации и расходов по их содержанию за счет инвестора.

Кроме того, в соответствии с пунктом 4 выписки из протокола заседания Правительства Российской Федерации от 29.09.2016 № 31 Минтрансом России совместно с Росморречфлотом проводится работа по внесению изменений в План мероприятий, направленных на его актуализацию.

Автомобильный транспорт.

Рынки услуг по перевозкам пассажиров и грузов автомобильным транспортом являются потенциально высококонкурентными. Цель правового регулирования в данной сфере - устранение административных барьеров, исключение дискриминационного поведения участников рынка, развитие конкуренции и, как результат, повышение доступности и качества транспортного обслуживания населения.

Анализ статистических данных показывает, что в 2016 году удельный вес малых предприятий и индивидуальных предпринимателей в общем количестве организаций, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров автобусами по маршрутам общего пользования, составил 56 процентов. В коммерческих грузоперевозках 70% рынка занимают представители малого бизнеса и индивидуальные предприниматели.

Следует отметить, что общий проблемный вопрос всех перевозчиков, работающих на регулярных маршрутах перевозок пассажиров и выполняющих все требования законодательства Российской Федерации, это недобросовестная конкуренция со стороны «нелегальных перевозчиков»,

работающих под видом заказных по установленной маршрутной сети регулярных перевозок.

В сфере перевозок грузов автомобильным транспортом в Российской Федерации действующие методы государственного регулирования избыточной конкуренции являются достаточными. Указанная позиция поддерживается Минэкономразвития России.

При этом нарушение принципов конкуренции в области международных автомобильных перевозок является результатом недостаточной гармонизации транспортного законодательства государств, а также нарушения некоторыми перевозчиками основных существующих законов и правил, регулирующих работу автомобильного транспорта.

Только при условии добросовестной конкуренции на рынке международных автотранспортных услуг уровень ставок на перевозки, обеспечивающий компенсацию затрат и необходимый размер прибыли в соответствии с действующими законами и правилами, будет обеспечивать дальнейшее развитие отдельных предприятий, а также способствовать прогрессу отрасли в целом.

К существующим барьерам, препятствующим деятельности хозяйствующих субъектов, относятся следующие:

Согласно законодательству Российской Федерации, ограничение предпринимательской деятельности возможно только нормами федеральных законов.

В соответствии с Федеральным законом от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (далее – Устав) перевозки пассажиров автобусами подразделяются на регулярные перевозки и перевозки по заказу (договору фрахтования).

Вместе с тем положениями Устава, которыми регламентируются гражданско- правовые отношения, не предусмотрены процедуры допуска перевозчиков (фрахтовщиков) к рынку перевозок.

Необходимо отметить, что после отмены лицензирования деятельности, связанной с перевозками пассажиров по заказу и грузов, контроль за указанными видами деятельности усложнился.

Так, после вступления в силу федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» переход на уведомительный характер работы перевозчиков, работающих по заказу, позволил лицам, не владеющим основными знаниями в транспортной сфере, не выполняющим требования законодательства Российской Федерации в этой сфере, осуществлять перевозку пассажиров, тем самым снижая уровень безопасности и качества таких перевозок.

Существующее законодательство, регламентирующее проведение проверок, и применяемые Ространснадзором санкции за допущенные нарушения в отношении нелицензируемого транспорта, не позволяет

эффективно воздействовать на правонарушителя, поскольку в соответствии с установленными нормами права в отношении данного правонарушителя может быть проведена только проверка, и за выявленные нарушения выдано предписание.

Кроме того, плановая проверка данных перевозчиков возможна не чаще чем раз в три года.

В этих условиях недобросовестными перевозчиками под видом заказных или перевозок для собственных нужд осуществляются, по сути, регулярные перевозки пассажиров без получения лицензии и без выполнения лицензионных требований.

В целях устранения барьеров в отношении требования обязательности печати хозяйствующих субъектов автотранспортной деятельности в товарно-сопроводительных документах, и в рамках реализации Федерального закона от 06.04.2015 № 82-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены обязательности печати хозяйственных обществ» Минтрансом России в 2016 году разработаны и приняты следующие нормативные правовые акты:

- постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2016 №1233 «О внесении изменений в Правила перевозок грузов автомобильным транспортом» в части упрощения оформления хозяйствующими субъектами товарно-сопроводительных документов, а также условий перевозки грузов автотранспортными средствами;

- приказ Минтранса России от 28.12.2016 № 422 «О внесении изменений в Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере транспорта предоставления государственной услуги по допуску российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок, утвержденный приказом Минтранса России от 18.07.2011 № 186»;

- приказ Минтранса России от 01.09.2016 № 261 «О внесении изменений в приказ Минтранса России от 14.10.2015 № 302 «О реализации положений пункта 3 статьи 2 Федерального закона от 24.07.1998 № 127-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 89».

Принятие вышеуказанных актов позволило облегчить процедуру оформления хозяйствующими субъектами товарно-сопроводительных документов, а также упростить условия перевозки грузов автотранспортными средствами.

В части перевозок пассажиров автомобильным транспортом одной из важнейших задач также является установление единых требований и единого порядка допуска перевозчиков (фрахтовщиков) к рынку как регулярных перевозок, так и перевозок по заказам и для собственных нужд.

В соответствии с Регламентом выполнения Минтрансом России функции компетентного органа Российской Федерации по соглашениям о международном автомобильном сообщении и в целях реализации постановления Правительства 16.02.2008 № 89 «Об утверждении Правил выдачи специальных разовых разрешений на осуществление международной

автомобильной перевозки с территории или на территорию третьего государства иностранным перевозчикам, а также иностранных разрешений и многосторонних разрешений российским перевозчикам» при Минтрансе России создана Комиссия по распределению иностранных и многосторонних разрешений российским перевозчикам. Основными целями деятельности Комиссии является создание равных условий для российских перевозчиков при распределении иностранных и многосторонних разрешений и обеспечение доступности информации о проведении такого распределения. Заседания Комиссии проводятся не реже одного раза в квартал, решения которых размещаются на сайте Минтранса России в сети «Интернет».

Минтрансом России в целях установления единых требований и единого порядка допуска перевозчиков (фрахтовщиков) к рынку как регулярных перевозок, так и перевозок по заказам и для собственных нужд, а также во исполнение пункта 1 поручения Правительства Российской Федерации от 24.12. 2016 № АД-П9-7939 по подпункту «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 17.12.2016 № Пр-2480 подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек», которым предусматривается обязательное лицензирование деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по всем видам перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (включая случаи, если такая деятельность осуществляется по заказам и для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).

В 2016 году было проведено 29 двусторонних переговоров по вопросам сотрудничества в области международного автомобильного сообщения с транспортными ведомствами Австрии, Азербайджана, Беларуси, Бельгии, Болгарии, Боснии и Герцеговины, Венгрии, Греции, Грузии, Дании (2 раунда переговоров),. Италии, Казахстана, Киргизии, Латвии (2 раунда переговоров), Литвы, Молдовы (2 раунда переговоров), Польши (5 раундов переговоров), Сербии, Франции, Финляндии, Хорватии, Эстонии.

В ходе указанных переговоров обсуждались проблемные вопросы, возникающие у российских автомобильных перевозчиков при осуществлении перевозок по территориям иностранных государств.

Во время проведения переговоров на постоянной основе с компетентными органами государств-партнеров обсуждаются меры по устранению барьеров на пути эффективного развития автомобильных перевозок, вносятся предложения по либерализации транзитных перевозок, взаимному снятию необоснованных ограничений и упрощению разрешительной системы на двусторонние перевозки, что способствует повышению уровня конкуренции российских перевозчиков на рынке международных автотранспортных услуг.

Проведение переговоров с указанными странами было запланировано в рамках осуществления Минтрансом России политики по созданию условий для паритетного участия перевозчиков в перевозках автомобильным транспортом пассажиров и грузов и обеспечении потребностей внешней торговли Российской Федерации.

Ключевым событием, давшим новый импульс процессам интеграции в Евразийском регионе, стало подписание главами Беларуси, Казахстана и Российской Федерации Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) и присоединение к нему Армении и Киргизии.

С начала 2017 года Минтранс России активно участвует в работе, проводимой в рамках Евразийской экономической комиссии ЕАЭС, по подготовке целого ряда документов, направленных на реализацию Договора и формирования комплексного документа по Основным направлениям согласованной транспортной политики (ОНСТП).

Указанные изменения затронут рынок автотранспортных услуг государств-членов и обеспечат равный доступ на рынок и создание единых экономических условий для деятельности транспортных предприятий в государствах-членах Евразийского экономического союза, а также единый порядок осуществления транспортного контроля на его внешней границе.

Предусмотрена поэтапная либерализация перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом. Государства-члены договорились также принимать согласованные меры по устранению препятствий (барьеров), влияющих на развитие международного автомобильного сообщения в рамках Союза.

Это должно во многом определить вектор развития рынка услуг автомобильного транспорта в Евразийском регионе и послужить стимулом для принятия другими государствами региона мер по упрощению международных автомобильных перевозок и развитию конкуренции на рынке перевозок автомобильным транспортом.

Минтранс России проводит необходимую работу в рамках ЕАЭС с целью с исключения административных барьеров для малого и среднего бизнеса и стимулирования конкуренции.

Подготовленный в 2016 году проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек» письмом от 09.02.2017 № МС-10/1684 внесен в Правительство Российской Федерации.

Принятие законопроекта, позволит установить единые требования к допуску перевозчиков к осуществлению деятельности, связанной с перевозкой автобусами пассажиров по заказу, а также для собственных нужд, в том числе перевозкой школьными автобусами, а также единые меры административного воздействия ко всем перевозчикам, независимо от форм собственности и вида перевозок.

Кроме того, это позволит проводить проверку выполнения лицензионных требований субъектами транспортной деятельности на этапе получения лицензии, то есть до начала осуществления перевозок, тем самым установив механизм контроля перевозчиков на подготовительном этапе.

Дорожное хозяйство.

По результатам 20l6 года Федеральным дорожным агентством и подведомственными ему федеральными казенными учреждениями была проведена 3721 конкурентная процедура определения поставщика, в том числе путем проведения открытых аукционов в электронной форме -1934, в форме конкурсов - 1 547. По результатам таких процедур заключено 3 444 государственных контракта. При этом доля реализованных процедур определения поставщика, от запланированных в 2016 году процедур составляет 98,57 процента.

Доля конкурентных процедур в общем объеме закупок в стоимостном выражении в 2016 году составила 97,12 процента.

Экономия по конкурентным процедурам, проведенным в 2016 году, составила 4,95 млрд. рублей.

Вместе с тем среднее количество заявок, поданных на участие в конкурентных способах определения поставщика Федерального дорожного агентства и подведомственных учреждений, составляет 2,9 заявки, что свидетельствует **о низкой конкуренции в сфере дорожного хозяйства в целом,** однако необходимо отметить, что в ряде регионов среднее количество заявок достигло 5, что свидетельствует о **среднем уровне конкуренции.** В тоже время в ряде регионов среднее количество заявок не достигает 2, что в свою очередь свидетельствует о **низком уровне конкуренции либо ее отсутствии.** При этом участниками закупок подано 492 жалобы, 292 из них были признаны федеральными органами исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, необоснованными.

За 2016 год в соответствии с требованиями статьи 4 Закона № 223-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 31.10.2014 № 1132 «О порядке ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки» Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» (далее — Государственная компания) проведено 417 закупок в соответствии с планом закупки товаров, работ, услуг Государственной компании.

В том числе обеспечена организация, публикация и проведение 101 конкурентной процедуры и размещена информация о 316 прямых закупках в единой информационной системе в сфере закупок.

Экономия по конкурентным процедурам, проведенным в 2016 году, составила 513,45 млн. рублей.

В 2016 году Государственной компанией было заключено 797 договоров на сумму 218,47 млрд. руб. (включая договоры до 100 тыс. рублей и не требующие публикации в единой информационной системе в области

закупок), из них заключено договоров с субъектами малого и среднего предпринимательства - 289 шт. на сумму8,9 млрд. рублей.

Также необходимо отметить, что в 2016 году Государственной компании была вручена награда в категории «Гарантированная прозрачность» по итогам «Национального рейтинга прозрачности закупочной деятельности государственных структур и коммерческих компаний 2016 года». Это награда стала для Государственной компании пятой подряд.

Национальный рейтинг прозрачности закупок в 2016 году был составлен за период с 1 июля 2015 года по 30 июня 2016 года. Участниками рейтинга стали государственные и муниципальные закупщики, в том числе 70 крупнейших государственных закупщиков федерального уровня, 85 крупнейших муниципальных образований, а также 71 заказчик, деятельность которых регулируется Федеральным законом № 223-Ф3, и 117 коммерческих заказчиков, действующих в соответствии с собственными регламентами. Таким образом, в рейтинге участвовало 426 заказчика.

Следует отметить, что Государственная компания - одно из первых юридических лиц, закупочная деятельность которых регулируется Законом № 223-ФЭ, в 2014 году начала использовать при осуществлении закупок, в том числе собственную электронную торговую площадку. Электронная торговая площадка Государственной компании создавалась с целью автоматизации процесса планирования, организации^ размещения, координации и контроля закупок самой Государственной компании ее дочерних обществ, с момента образования площадки она стала полноценным инструментом общения с участниками рынка. Вместе с тем, Государственная компания: продолжает совершенствовать систему закупочной деятельности.

В рамках развития конкуренции Государственной компанией выполнены следующие мероприятий.

Проводятся публичные обсуждения конкурсных документаций крупных инвестиционных проектов с государственным участием.

В рамках заседаний Экспертного совета по инвестициям в расширенном составе в обсуждениях принимал участие широкий круг потенциальных участников конкурсов - представители инвестиционных, юридических, строительных, консалтинговых и финансовых компаний, как российских, так и международных.

В рамках привлечения' экспертов от общественности в состав конкурсной комиссии для контроля за заключением крупных соглашений Государственной компанией при реализации проекта строительства Центральной кольцевой автомобильной дороги Московской области в состав конкурсной комиссии были включены представители общественных организаций, согласованные с Открытым Правительством Российской Федерации.

Также Государственная компания продолжает активно взаимодействовать по широкому кругу вопросов как с иностранными

компаниями и организациями, так и с их дочерними обществами, учрежденными в Российской Федерации, в том числе:

- в реализации концессионных соглашений участвуют ведущие зарубежные компании, обладающие передовым управленческим опытом и технологиями в сфере дорожного хозяйства и реализации крупных инфраструктурных проектов: «V1NCI Concessions S.A.», Alpine Ban Gmbh, Brisa- Auto-estradas de Portugal, SA., Kapsh A.G, «Corsan-Corviam, Construction, S.A.»;

- в целях поддержания интереса инвестиционного сообщества Государственная компания продолжила продвижение инвестиционных проектов на зарубежных инвестиционных рынках;

- государственная компания выступила инициатором создания Национальной ассоциации инвесторов и операторов дорожной отрасли;

- конкурсов на право заключения долгосрочных инвестиционных соглашений и концессионных соглашений Государственная компания осуществляла публикацию на своем официальном сайте инвестиционных меморандумов, конкурсных документаций, текстов соглашений, технической документации в версиях на русском и английском языках.

В соответствии требованиями, установленными Законом № 223-ФЗ, Государственная компания размещает информацию о закупках на официальном сайте www.zakupki.gov.ru и на интернет-сайте Государственной компании «Автодор» www.russianhighways.ru и дополнительно на сайте электронной торговой площадки www.etp-avtodor.ru.

Информация о проведении конкурентных процедур на право заключения концессионных соглашений: размещена на сайте www.torgi.gov.ru, а также на сайте Государственной компании.

В рамках развития инноваций, в том числе в части закупок инновационной продукции, высокотехнологичной продукции у субъектов малого и среднего предпринимательства (далее - МСП) годовой объем закупки в 2016 году у субъектов МСП составил - 480 млн. рублей.

Субъекты МСП привлекались Государственной компанией на выполнение работ по обустройству элементов автомобильных дорог (разметка, дорожные знаки, барьерное ограждение, сигнальные столбики), а также на работы по ремонту объектов энергетического хозяйства.

Также для упрощения доступа субъектов МСП разработана система «одного окна». Для обеспечения работы системы «одного окна» по внедрению инновационной и высокотехнологичной продукции, в том числе у МСП утверждены Положение о внедрении новых материалов на объектах Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и Критерии отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции (далее - Критерии).

Положением закреплен минимальный перечень документов, представляемых заявителем в Государственную компанию, для рассмотрения технических предложений.

В случае, если техническое предложение производителя нового материала предназначено для совершенствования производства и улучшения/повышения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг, а также для распространения и использования полученных в различных областях знаний результатов исследований (испытаний), измерений и разработок, то производитель нового материала в рамках представленного предложения разрабатывает стандарт и согласовывает его с Государственной компанией. Перечень согласованных стандартов размещается в открытом доступе на официальном сайте Государственной компании.

В целях реализации Плана мероприятий («дорожной карты») «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.05.2013 № 867-р, Государственная | компания проводит ряд мероприятий для упрощения доступа субъектов МСП к закупкам:

а) внесены изменения в(Порядок закупочной деятельности в части установления особенностей осуществления закупок у МСП;

б) утвержден Реестр товаров, работ, услуг, поставляемых, выполняемых, оказываемых только субъектами МСП для Государственной компании (далее - Реестр).

К примеру, в случае если начальная (максимальная) цена договора (цена лота) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг не превышает 200 миллионов рублей, и указанные товары, работы, услуги включены в Реестр, Государственная компания обязана осуществить закупки таких товаров, работ, услуг у субъектов малого и среднего предпринимательства.

В случае если начальная (максимальная) цена договора (цена лота) на поставку оказание услуг превышает 200 миллионов рублей, но не рублей и указанные товары, работы, услуги включены в Реестр, Государственная компания «Автодор» вправе осуществить закупки таких товаров, работ, услуг у субъектов МСП.

В Реестре на сегодняшний день 87 позиций, из них 50 приходятся на работы и услуги и 37 на товары.

в) Государственная компания установила особенности участия субъектов МСП в закупках в качестве субподрядчиков (соисполнителей).

К примеру, в документации о закупке и соответствующем проекте договора установлено требование к участникам закупки о привлечении к исполнению договора не менее 9 % субподрядчиков из числа МСП.

Государственная компания совместно с Минэкономразвития России и АО «Корпорация «МСП» выступила инициатором внесения изменений в постановление Российской Федерации от 11.12.2014 № 1352 «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», в

части урегулирования особенностей участия субъектов МСП при реализации комплексных долгосрочных договоров жизненного цикла по проектированию, строительству и последующему содержанию, и обустройству автомобильных дорог федерального значения.

Всего Государственной компанией и ее генеральными подрядчиками (исполнителями) в 2016 году заключено договоров с МСП на сумму 26,0 млрд. руб., из этого объема Государственной компанией заключено договоров с МСП на сумму 5,39 млрд. руб. (20,7%).

Генеральными подрядчиками (исполнителями) по договорам с Государственной компанией заключено договоров с МСП (субподряд 1-ого уровня) на сумму 0,30 млрд. руб. (1,13%).

В 2016 году Государственной компанией было заключено 2 долгосрочных инвестиционных соглашения и долгосрочное операторское соглашение на сумму 190 млрд. рублей. Предусмотрено привлечение МСП к исполнению договоров на весь срок долгосрочных соглашений (более 20 лет).

Генеральными подрядчиками (исполнителями) в рамках исполнения долгосрочных инвестиционных соглашений Государственной компании «Автодор» заключено договоров с МСП (субподряд 1-ого уровня) на сумму 17 млрд. руб. (64,0%).

г) В Государственной компании действует Программа партнерства между Государственной компанией «Российские автомобильные дороги», иными обществами, входящими в группу компаний «Автодор», и субъектами МСП (далее - программа партнерства).

Программа партнерства направлена на формирование сети квалифицированных и ответственных партнеров из числа субъектов МСП, поставляющих Государственной компании, иным обществам, входящим в группу компаний «Автодор», товары (выполняющих работы, оказывающих услуги) по прямым договорам и субподрядным договорам 1-го уровня, активное вовлечение в деятельность инновационных субъектов МСП, а также обеспечение Государственной компанией и иными обществами, входящими в группу компаний «Автодор», содействие в развитии субъектов МСП, являющихся участниками программы партнерства.

В настоящий момент партнерами Государственной компании признаны 42 компании, относящиеся к субъектам МСП. Актуальный реестр участников Программы партнерства размещен на сайтах Государственной компании и ООО «Автодор-ТП» (ДЗО).

По результатам анализа осуществления закупок возможно определить проблемы, препятствующие развитию конкуренции, которые заключаются в следующем.

Одним из основных барьеров для входа участников на рынок выполнения работ, связанных с осуществлением дорожной деятельности, является высота «технологического барьера», то есть минимальный объем инвестиций, необходимых для создания компании участника - рынка, и

минимальный годовой объем доходов, необходимых для обеспечения деятельности такой компании, (основная доля таких инвестиций и расходов необходимая для закупки соответствующей техники, при этом необходимо также учитывать, что используемая при проведении дорожных работ техника является дорогостоящей и специфичной поскольку имеет ограниченную сферу применения - в значительной части случаев не может быть использована при проведении работ, на связанных с дорожным хозяйством).

Также нужно учитывать, что в связи с объективной необходимостью наличия значительного количества техники при проведении работ (и, как следствие, значительными затратами на транспортировку такой техники в случае смены региона ее применения), связанных с осуществлением дорожной деятельности, участники рынка в значительной массе имеют географически ограниченный рынок деятельности.

Необходимо отметить, что основным заказчиком работ, связанных с осуществлением дорожной деятельности, являются федеральные, региональные и муниципальные органы власти и организации. Спрос на рынке является условно постоянным. В этой связи предложение на рынке тоже является условно постоянным. Учитывая ограниченную сферу применения задействованной техники выполняющие дорожные работы компании в значительной мере не имеют возможности обеспечить ее загрузку и соответственно финансирование постоянных затрат при отсутствии спроса на выполнение именно дорожных работ.

Кроме того, выполнение дорожных работ является в значительной мере технологически сложным. Также при строительстве линейно-протяженных объектов имеются значительные риски, связанные с выявлением в ходе реализации проекта неучтенных коммуникаций, геологических особенностей места проведения работ, необходимости минимизации негативного воздействия на окружающую среду, влиянием непредсказуемых природно-климатических факторов. При этом в существующие модели построения контрактных отношений между заказчиками и подрядными организациями предусматривают возложение значительного объема рисков на подрядные организации.

Кроме того, строительная отрасль характеризуется средней рентабельностью, не превышающей 10%.

Указанные факторы делают рынок работ, связанных с осуществлением дорожного хозяйства, малопривлекательным для новых участников в условиях наличия альтернативных рынков для осуществления инвестиций, что обуславливают значительную долю не состоявшихся по причине подачи только одной заявки конкурсных (аукционных) процедур по определению подрядных организаций на выполнение работ, связанных с осуществлением дорожной деятельности.

Отсутствие в определенных регионах достаточного кадрового потенциала у участников закупки для выполнения работ, а также отсутствие у большинства участников закупки должного оборудования, персонала и

опыта, соответствующего, требованиям законодательства для выполнения определенного вида работ (оказания услуг), что не позволяет качественно и своевременно выполнять работы (оказывать услуги) по государственным контрактам.

Высокая стоимость банковской гарантии, которая приводит к ужесточению правил выдачи банковских гарантий.

Во исполнение подпункта «а» пункта 1 раздела I перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина от 12.11.2014 № Пр-2651ГС о разработке комплекса мер, направленных на повышение конкуренции на рынке работ, связанных с осуществлением дорожной деятельности, Правительством Российской Федерации 25.09.2015 утвержден План мероприятий («дорожная карта») по повышению эффективности расходов на развитие автомобильных дорог общего пользования № 6319п-П36.

Одним из ключевых положений указанного Плана мероприятий является разработка Целевой модели рынка работ, связанных с осуществлением дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования в Российской Федерации (далее - ЦМР).

Техническое задание на разработку ЦМР согласно Минэкономразвития России (письмо от 27.06.2016 №, 189-ЕЕ/Д28и), ФАС России (письмо от 27.06.2016 № РП/43225/16), рассмотрено Экспертным советом при Правительстве Российской Федерации (в рамках совещания в АЦ «Форум»).

Проект ЦМР согласован Минэкономразвития России (письмо 02.09.2016 № 26610-ЕЕ/Д28и, ФАС России проект согласован с учетом замечаний (письмо от 30.08.2016 № РП/59606/16). Замечания Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации направлены письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 13.10.2016 № П36-51209.

Проект ЦМР доработан с учетом полученных замечаний, подготовлена таблица комментариев по замечаниям к проекту Целевой модели рынка работ, связанных с осуществлением дорожной деятельности в отношении дорог общего пользования в Российской Федерации, предложения по проекту Плана мероприятий по внедрения ЦМР. Данные материалы направлены в Правительство Российской Федерации (письмо от 20.12.2016 г. № ЕД-10/177030).

В рамках доработки ЦМР учтены все замечания ФАС России, кроме предложений об исключении из ЦМР предложений по пересмотру подходов к определению подрядных организаций, имея ввиду переход от применения аукциона в качестве основной формы отбора подрядных организаций к конкурсу, так как указанные предложения являются во многом определяющими для всей ЦМР. Замечания Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации учтены частично.

Проект ЦМР доработан с учетом решений, принятых на совещании у Министра Российской Федерации М.А. Абызова (пункт 1 протокола от 25.01.2017 № АМ-П3б-бпр), и направлен на рассмотрение в Аппарат Правительства Российской Федерации (письмо от 01.03.2017 № ЕД-11/2589)

и заинтересованные федеральные органы исполнительной власти (письмо от 01.03.2017 № ЕД-29/2592).

После одобрения ЦМР на уровне Правительства Российской Федерации планируется составление; детального плана по внесению изменений в законодательство и осуществление подготовки проектов соответствующих актов.

ЦМР представляет собой ориентир развития рынка, приближение к которому позволит сформировать на рынке институциональные условия, обеспечивающие возможности для доступа на рынок подрядных организаций разных уровней, роста и развития данных организаций, управлять развитием дорожной сети, стоимостью и качеством объекта на всем его жизненном цикле за счет повышения конкуренции и активности участников рынка, способных централизовать экономию на управлении стоимостью жизненного цикла объектов.

В качестве ЦМР предлагается модель рынка:

- посредством создания условий для наличия необходимого уровня конкуренции стимулирующая подрядные организации к повышению качества выполняемых работ и снижению их стоимости, в том числе с учетом стоимости работ на всем жизненном цикле объекта;

- обеспечение возможности для доступа на рынок подрядных организаций разных уровней, роста и развития данных организаций за счет формирования «лестницы квалификаций» (механизма, предусматривающего проведение отбора подрядных организаций по критериям, дифференцированным в зависимости от сложности работ);1

- предусматривающей активное участие на рынке дорожных работ инжиниринговых компаний, специализирующихся на управлении дорожным строительством, технологиях и решении логистических задач, формирование «рынка квалифицированного исполнителя», ориентирующего спрос (государственный (муниципальный) заказ) на отбор наиболее опытных и хорошо зарекомендовавших себя подрядчиков, применению инноваций и эффективного управления дорожными инвестиционными проектами.

Все преобразования планируется осуществляться исключительно рыночными методами, путем изменения структуры спроса - государственного (муниципального) заказа на дорожные работы, которые повлекут за собой и соответствующие изменения структуры предложения - существующего рынка подрядчиков.

При подготовке предложений по ЦМР был заложен принцип отделения ЦМР от объемов финансирования дорожной деятельности, так как, несмотря на то, что объем финансирования и соответственно объем спроса является определяющим для рынка фактором, данный вопрос выходит за рамки охвата ЦМР. Кроме того, определены законодательством принципы взаимоотношений между заказчиками и подрядчиками должны быть базовыми для всех участников рынка и не зависеть от объема рынка (данный подход быдл предусмотрен технически заданием на разработку ЦМР).

Для внедрения ЦМР предполагается реализация следующих мероприятий.

1. Формирование на законодательном уровне «лестницы квалификаций» обеспечивающая возможности для доступа на рынок подрядных организаций разных уровней, роста и развития данных организаций.

Отбор подрядных организаций для выполнения работ потенциально осуществляется исходя из трех укрупненных критериев: соответствие минимальным требованиям (не-банкрот и т.д., наличие лицензий и допусков), опыт и материальная обеспеченность, предложенная цена и предложения по качеству выполнения работ. Учитывая изложенное, для реализации подобной «траектории» развития требуется, формирование «лестницы» квалификационных требований, которая должна разграничить квалификационные требования к подрядным организациям в зависимости от вида и масштабности заказываемых работ, которые в свою очередь должны быть распределены по группам.

При определении подрядной организации для выполнения работ Группы 1 предъявляются только минимальные требования, такие как наличие необходимых для выполнения работ лицензий и допусков саморегулируемых организаций. Определение исполнителей работ данной группы осуществляется посредством аукционных процедур. Таким образом, на работы Группы 1 может претендовать любой подрядчик.

Для более высоких групп (Группы 2, 3 и 4) устанавливаются квалификационные требования, предусматривавшие либо наличие опыта работ, отнесенных к данной группе, либо наличие опыта выполнения работ, отнесенных к более низкой группе, при этом такой опты подлежит посредством применения понижающих коэффициентов приведения к опыту группы, к которой отнесено выполнение являющихся предметом отбора работ.

При этом, для каждой группы устанавливаются также «верхние» пороговые критерии, предусматривающие, что при предъявлении участником отбора сведений о наличии опыта, превышающего определенные значения, наличие данного опыта не учитывается. ,

Аналогично определятся критерий «наличие материальных ресурсов».

Также для эффективной работы предлагаемого механизма требуется также введение еще одной составляющей - рейтинга, характеризующего «репутацию» подрядчика. Рейтинг должен быть абсолютно счетным (расчет без субъективных составляющих, к примеру, если дорога выдерживает межремонтные сроки без ремонта, по итогам года подрядчик получает «плюс балл», если не выдерживает - «минус балл») и учитывать не только мнение заказчика или контролирующего уполномоченного лица, но и сигналы от граждан.

Внедрение рейтинга необходимо для уравновешивания подрядчиков «играющих в одной группе». При этом, более опытный подрядчик может

выполнять работы ненадлежащего качества, однако отсутствие серьезных нарушений не дает оснований включить его в реестр недобросовестных поставщиков, однако за счет большего опыта он получает конкурентные преимущества при отборе. При наличии системы рейтингования «репутации» такая ситуации нивелируется, за счет того, что «менее» опыт подрядчик имеет больший рейтинг.

Внедрение указного механизма позволит привести рынок выполнения работ, связанных с осуществлением дорожной деятельности, к следующим принципам:

- не имеющая опыта дорожных работ организация может войти на рынок через «входную группу» (при этом подразумевается, что «нулевая» организация получает конкурентные преимущества за счет минимальной цены);

- из «входной» группы' организация за счет качественной работы (рейтинг) и более выгодных ценовых предложений может перейти в более высокую группу (процесс набора достаточного опыта может быть стимулирован путем включения в контракты обязательств по| привлечению в качестве субподрядчиков участников более низких групп);

- наличие рейтинга позволят подрядчикам, имеющим меньший опыт и (или) опыт более низких групп, конкурировать с подрядчиками, имеющими больший опыт и (или) опыт более высоких групп).

Внедрение системы профессиональной сертификации и рейтингования физических лиц, являющихся профессиональными участниками рынка работ, связанных с осуществлением дорожной деятельности, позволяющей проводит оценку не только квалификации юридического лица, исходя из объема ранее выполненных данным юридическим лицом подрядных работ, но и оценку квалификации команды, непосредственно задействованной в проекте.

Внесение в законодательство изменений, направленных на расширение применения в дорожном хозяйстве контрактов жизненного цикла (долгосрочных комплексных контрактов).

Внедрение в дорожном хозяйстве EPCM-контракта.

По EPCM-контракту частный партнер обязуется разработать проектную документацию автодорожного объекта и осуществлять менеджмент проекта в отношении привлеченных государственным партнером подрядчиков. В случае, если проектная документация разработана силами публичного партнера, частный партнер в рамках EPCM-контракта Люжет осуществить проверку проектной и разработку рабочей документации для последующего выстраивания логистики проекта.

В рамках EPCM-контракта частный партнер (инжиниринговая компания) также принимает на себя ряд долгосрочных обязательств в пределах жизненного цикла объекта. Вместе с тем, принципиальным отличием EPCM-контракта от комплексных долгосрочных контрактов является сокращенный объем задач частного партнера во взаимоотношениях

с подрядными организациями. Частный партнер не отвечает за их привлечение и не отвечает!за их действия как за свои собственные, а только осуществляет менеджмент проекта в отношении подрядчиков: обеспечивает логистику, синхронизацию работ подрядчиков по проекту, может осуществлять определенные контрольные функции.

1.4.5.7. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

1. В целях поддержки производителей российской продукции разработано и обеспечено утверждение постановления Правительства Российской Федерации от 16.09.2016 № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами».

Постановление предусматривает, что при проведении конкурса и иных процедур, в которых победитель определяется путем оценки и сопоставления заявок, предложения о поставке российской продукции оцениваются с понижающим 15-процентным коэффициентом, при этом договор заключается по цене, предложенной в заявке.

При проведении аукциона и иных процедур, в которых победитель выбирается путем изменения цены на «шаг» и победителем которых становится поставщик, предлагающий иностранную продукцию, договор с таким победителем заключается по цене, сниженной на 15 процентов.

В отличие от перечня товаров, утвержденного Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», действие постановления распространяется на все товары российского происхождения, а также работы, услуги, выполняемые, оказываемые российскими лицами.

Приоритет установлен с учетом положений Генерального соглашения по тарифам и торговле и Договора о Евразийском экономическом союзе.

2. До вступления в силу Федерального закона от 03.07.2016 № 321-ФЭ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и нужд отдельных видов юридических лиц» все подведомственные Минкомсвязи России федеральные государственные унитарные предприятия работали по разработанному Министерством положению о закупках товаров, работ и услуг (далее - типовое Положение).

Типовым Положением регламентированы все стадии проведения закупки: от ее планирования до приемки товаров, работ, услуг и оплаты договора. Основным способом закупки определен открытый аукцион в

электронной форме. При этом типовым Положением установлен «аукционный» перечень товаров, работ, услуг, закупка которых путем проведения конкурса не допускается. Все закупки в электронной форме осуществляются только на пяти электронных площадках посредством торгов.

До внедрения типового Положения доля конкурентных закупок в денежном выражении составляла порядка 25% от общего объема заказов подведомственных предприятий. В 2015 году этот показатель увеличился до 76%, а в 2016 году - до 82%.

Из этих закупок в 2016 году на открытых торгах проведены 97%: 30% - путем проведения открытого конкурса, 67% - путем проведения открытого аукциона в электронной форме. В целом электронная форма закупки в общем объеме закупок 2015 года составила 82%, а в 2016 году - 92%.

По результатам проведения конкурентных закупок подведомственными Минкомсвязи России предприятиями в 2016 года было сэкономлено более 12% от общего объема денежных средств выделенных на закупки. При этом 85% из них сэкономлено в результате проведения электронных аукционов - основного способа закупки.

Например, почти полмиллиарда рублей в 2016 году удалось сэкономить ФГУП «Почта России» при проведении всего трех электронных аукционов: на поставку и монтаж вывесок для отделений почтовой связи; на страхование имущества ФГУП «Почта России» и закупку абонементных шкафов для почтовых отделений. В этих случаях начальная цена договоров, сформированная на основе анализа рынка, при проведении торгов была снижена более чем на 50%.

3. В соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» Минкомсвязь России осуществляет координацию работ по созданию, эксплуатации и модернизации системы, оператором государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства (далее - ГИС ЖКХ) является ФГУП «Почта России».

В настоящее время полностью сформирована нормативная правовая база по работе ГИС ЖКХ, в частности приняты Федеральные законы от 21.07.2014 № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» и № 263-ФЭ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной информационной системе жилищно- коммунального хозяйства», а также Минкомсвязью России и Минстроем России приняты и зарегистрированы в Минюсте России 15 совместных приказов, регулирующих работу ГИС ЖКХ.

Полностью разработан функционал, предусмотренный законодательством о ГИС ЖКХ, и 01.07.2016 система была введена в промышленную эксплуатацию на всей территории Российской Федерации.

ГИС ЖКХ предназначена для предоставления следующих возможностей:

1) гражданам - получение полной и актуальной информации об управляющих и ресурсоснабжающих организациях, о выполняемых ими работах (услугах) по дому, о проводимых региональных и муниципальных программах в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее - ЖКХ) и об их реализации, об объемах потребления коммунальных ресурсов и о начислениях за жилищно-коммунальные услуги, а также оплачивать услуги ЖКХ и видеть историю своих платежей, контролировать расходы и доходы товарищества собственников жилья, качество выполняемых работ по дому, договоры и акты приемки работ по дому, передавать показания приборов учета, направлять обращения в органы власти, товарищество собственников жилья, управляющую компанию, ресурсоснабжающую организация, заключать договоры управления домом и на поставку коммунальных ресурсов, голосовать по вопросам управления домом и общаться на форуме по дому.

2) участникам рынка ЖКХ - размещение информации о своей деятельности в едином источнике, принимать посредством системы показания приборов учета, выставлять платежные документы и контролировать состояние расчетов, заключать договоры как между собой, так и с собственниками помещений в многоквартирном доме, работать с обращениями граждан, а также направлять самим обращения (жалобы) в контролирующие органы.

3) органам власти - принимать взвешенные управленческие решения на основе аналитической информации, содержащейся в ГИС ЖКХ, в режиме реального времени.

В настоящее время в ГИС ЖКХ зарегистрировано более 73,5 тыс. поставщиков информации, размещена информация о 10,3 млн. многоквартирных и жилых домов, 31,8 млн. лицевых счетов, 19 тыс. выданных управляющим компаниям лицензий, 86 тыс. тарифов, 209 тыс. проведенных контролирующими органами проверок, 474 тыс. договоров управления, 211 тыс. общедомовых приборов учета, 7,4 млн. индивидуальных приборов учета. В ГИС ЖКХ зарегистрировано 1815 ИТ-систем, тестирование проходят еще 469 ИТ-системы. В ежедневном режиме осуществляется передача данных об оплате жилищно-коммунальных услуг 469 кредитными организациями, передано более 450 млн. фактов оплаты за жилищно-коммунальные услуги.

В рамках развития системы планируется на основе размещенной в ГИС ЖКХ информации формировать рейтинги управляющих организаций и других участников рынка жилищно-коммунального хозяйства, что позволит потребителям самостоятельно определять надежных исполнителей коммунальных услуг и организаций, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами, в том числе путем сравнения качества и стоимости оказываемых ими работ и услуг, а также позволит органам власти принимать решения в отношении недобросовестных участников рынка ЖКХ.

Наличие актуальной информации об организациях сферы ЖКХ на общедоступном информационном ресурсе позволит принципиально изменить ситуацию в конкурентной среде на рынке предоставления жилищно- коммунальных услуг.

1.4.5.8. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Одним из принципов государственной аграрной политики, в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», является единство рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и обеспечение равных условий конкуренции на этом рынке. Реализуемые в последние годы меры государственной поддержки сельского хозяйства и государственного регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия направлены и на развитие конкурентной среды на внутреннем рынке.

В структуре производства продукции сельского хозяйства больший удельный вес имеют сельскохозяйственные организации. По итогам 2016 года в общем объеме производства продукции сельского хозяйства удельный вес различных категорий хозяйств составил:

сельскохозяйственные организации — 52,8%;

хозяйства населения — 34,7%;

крестьянские (фермерские) хозяйства — 12,5%.

Рынки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Российской Федерации являются низкоконцентрированными, с развитой конкурентной средой.

Основополагающим документом развития агропромышленного комплекса является Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы (далее – Госпрограмма), предусматривающая мероприятия, направленные на привлечение инвестиций для развития производства отечественной сельскохозяйственной продукции в целях снижения зависимости внутреннего рынка от поставок импортной продукции в условиях введения зарубежных санкций. Реализуемые в рамках мероприятий Госпрограммы меры государственной поддержки сельского хозяйства обеспечивают положительную динамику производства сельскохозяйственной продукции, а также выполнение показателей эффективности и целевых индикаторов импортозамещения.

С 2017 года часть государственной поддержки осуществляется в рамках «единой» субсидии (около 25%). Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1556 утверждены Правила предоставления и распределения субсидий на содействие достижению

целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса (далее – Правила).

В рамках «единой» субсидии субъекты Российской Федерации могут самостоятельно определять направления и объемы расходования средств в соответствии с Правилами с учетом необходимости достижения целевых показателей, установленных соглашением о предоставлении субсидий, заключаемым между высшим исполнительным органом государственной власти и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации.

Новая структура и механизм оказания государственной поддержки в рамках Правил повысит самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в выборе конкретных методов достижения поставленных целей при использовании средств субсидии, позволит оперативно принимать решения о перераспределении субсидий между направлениями, что в итоге позволит обеспечить доведение бюджетных ассигнований до конечных получателей в полном объеме и повысить эффективность предоставления субсидий.

Комплексные меры поддержки аграрного сектора, направленные в первую очередь на увеличение предложения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на агропродовольственном рынке, а также на поддержку доходности сельскохозяйственных производителей.

1. Об импортозамещении в агропромышленном комплексе в 2016 году

Основным показателем, позволяющим оценить уровень продовольственной безопасности Российской Федерации, является удельный вес отечественной сельскохозяйственной продукции и продовольствия в общем объеме их ресурсов (с учетом структуры переходящих запасов).

По оценке Минсельхоза России, в 2016 году достигнуты или превышены пороговые значения показателей продовольственной независимости Российской Федерации:

по зерну – 99,2%, что на 4,2 процентных пункта выше порогового значения (не менее 95%), установленного Доктриной);

по сахару – 94,9%, что на 14,9 процентных пункта выше порогового значения (не менее 80%);

по маслу растительному – 82,8%, что на 2,8 процентных пункта выше порогового значения (не менее 80%);

по картофелю – 97,4%, что на 2,4 процентных пункта выше порогового значения (не менее 95%);

по мясу и мясопродуктам – 89,7%, что на 4,7 процентных пункта выше порогового значения (не менее 85%);

по рыбной продукции – 82,7%, что на 2,7 процентных пункта выше порогового значения (не менее 80%).

Удельный вес отечественной продукции в общем объеме ресурсов (с учетом переходящих запасов) остается ниже пороговых значений

Доктрины:

по молоку и молокопродуктам – 81,5%, что на 8,5 процентных пункта ниже порогового значения (не менее 90%);

по соли пищевой – 64,2%, что на 20,8 процентных пункта ниже порогового значения (не менее 85%).

В 2016 году в сельском хозяйстве сохранилось поступательное развитие. По предварительным данным Росстата, за год объем производства продукции сельского хозяйства увеличился на 4,8% (5,6 млрд руб.), в том числе растениеводства – на 7,8% (3,2 млрд руб.), животноводства – на 1,5% (2,4 млрд руб.).

Валовой сбор зерновых и зернобобовых культур составил 120,7 млн тонн зерна *в весе после доработки (15,2% к 2015 году)*. Урожай пшеницы превысил уровень 2015 года на 18,6% (73,3 млн тонн). Получен рекордный валовой сбор кукурузы на зерно – 15,3 млн тонн (16,2% к 2015 году).

В количестве, достаточном для полного обеспечения внутреннего потребления, произведена гречиха – 1 186,3 тыс. тонн (в 1,4 раза больше, чем в 2015 году).

Собрано 51,4 млн тонн сахарной свеклы, что на 31,6% больше, чем в 2015 году.

Намолочено 11,01 млн тонн семян подсолнечника, больше, чем в 2015 году на 18,6%.

Валовой сбор картофеля составил 31,1 млн. тонн (92,6% от уровня 2015 года).

Производство овощей в 2016 году составило 16,3 млн тонн (1,1% к уровню 2015 года).

Среди овощей особое место в процессе импортозамещения занимает наращивание производства овощей защищенного грунта.

В 2016 году площадь теплиц в сельхозорганизациях составила 3,2 тыс. га, или 106,7% к уровню 2015 г. (3,0 тыс. га). При этом площадь зимних теплиц увеличилась до 2,14 тыс. га, или 105,9% к 2015 г. (2,02 тыс. га). Валовое производство овощей защищенного грунта в сельхозорганизациях в 2016 году составило 813,6 тыс. тонн или увеличилось по сравнению с 2015 годом на 14,6% (709,8 тыс. тонн).

Валовой сбор плодов и ягод составил 3,3 млн тонн, что на 11,4 % больше, чем в предыдущем году (2,9 млн тонн).

В животноводстве сохраняется положительная динамика производства мяса, рост производства обеспечивается за счет свиноводства и птицеводства. В хозяйствах всех категорий произведено 13,9 млн тонн скота и птицы на убой *(в живой массе)*, или 103,4 % к 2015 году, при этом производство свиней увеличилось на 9,4 %, птицы – на 2,1 %, а крупного рогатого скота – уменьшилось на 1,6%.

Валовый надой молока, по данным Росстата, в Российской Федерации в хозяйствах всех категорий сохранился на уровне 2015 года и составил 30,7 млн тонн.

По оперативным данным, в 2016 году общий объем добычи (вылова) водных биологических ресурсов всеми российскими пользователями во всех районах Мирового океана, а также во внутренних пресноводных объектах составил 4755 тыс. тонн, что на 262,5 тыс. тонн, или на 5,8% выше уровня 2015 года.

Рост производства основных видов сельскохозяйственной и рыбной продукции обеспечивает стабильное функционирование пищевой промышленности.

По оперативным данным Росстата, индекс производства пищевых продуктов, включая напитки (без табака), за январь – декабрь 2016 года составил 102,6 % против 102,2 % за тот же период 2015 года (индекс производства пищевых продуктов, включая напитки, и табака за январь – декабрь 2016 г. составил 102,4 % против 102,0% за тот же период 2015 года).

В отраслевом разрезе индекс производства составил: производство мяса и мясопродуктов – 103,8%, молочных продуктов – 101,1%, переработка и консервирование рыбо- и морепродуктов – 102,8%, мукомольно-крупяной промышленности, крахмалов и крахмалопродуктов – 99,7 %, растительных и животных масел и жиров – 107,5%, переработка и консервирование картофеля, фруктов и овощей – 100,9%, производство напитков – 101,1 %, табачных изделий – 99,2%.

В целом предприятиями пищевой и перерабатывающей промышленности было отгружено пищевых продуктов, включая напитки, и табака (выполнено работ, услуг) на сумму 6 260,2 млрд руб. в текущих ценах, или на 9,1 % больше, чем в январе – декабре 2015 года.

Рост производства сельскохозяйственной продукции в последние годы позволяет российским производителям увеличивать конкурентоспособность, способствует насыщению внутреннего рынка основными видами сельскохозяйственной продукции и развитию экспортного потенциала.

В 2016 году достигнуты значительные результаты в развитии АПК России, которые позволили увеличить экспорт на 5,2%. В товарной структуре экспорта Российской Федерации доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья составила 6,0% (в 2015 году – 4,7%).

Основными товарными позициями в структуре экспорта сельхозпродукции в стоимостном выражении являлись зерновые культуры (32,9%, в т.ч. пшеница – 24,7%); рыба и рыбопродукты (17,7%, в т.ч. рыба мороженая – 11,5%); растительные масла (12,9%, в т.ч. масло подсолнечное – 8,4%); отходы и остатки пищевой промышленности (5,5%); табак и табачные изделия (4,0%); шоколад (2,8%).

В 2016 году по сравнению с 2015 годом возрос экспорт Российской Федерацией следующих видов сельскохозяйственной и продовольственной продукции: мяса птицы – в 1,6 раза до 114,8 тыс. тонн, свинины – в 4,3 раза

до 18,7 тыс. тонн, мороженой рыбы – на 9,0% до 1316,8 тыс. тонн, сушеных бобовых овощей – на 3,9% до 961,5 тыс. тонн, пшеницы – на 19,3% 25,3 млн. тонн, кукурузы – на 43,9% до 5,3 млн. тонн, риса – на 27,3% до 228,9 тыс. тонн, соевых бобов – на 10,5% до 422,7 тыс. тонн, соевого масла – на 7,3% до 469,5 тыс. тонн, подсолнечного масла – на 23,9% до 1790,4 тыс. тонн, маргарина – на 7,1% до 161,8 тыс. тонн, мелассы – в 1,5 раза до 506,4 тыс. тонн, мучных кондитерских изделий – 4,0% до 196,4 тыс. тонн, шоколада – на 6,3% (157,3 тыс. тонн).

Вместе с тем наблюдалось снижение экспортных поставок следующей продукции рапсового масла – на 16,5% (222,0 тыс. тонн), ячменя – в 1,8 раза (2,9 млн. тонн), жмыхов – на 2,1% (1925,5 тыс. тонн).

При текущем уровне потребительского спроса и обеспечения ассортимента продукции на рынке объем импорта сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия составил 24,9 млрд долл. США против 26,6 млрд долл. США в 2015 году, уменьшившись на 6,4%. В товарной структуре импорта Российской Федерации доля продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья в 2016 году составила 13,7%.

Основными товарными позициями в структуре импорта сельхозпродукции в стоимостном выражении являлись: фрукты, плоды, орехи (15,4%, в т.ч. бананы – 4,0%, цитрусовые – 4,7%); мясо и мясопродукты (9,2%, в т.ч. мясо КРС – 4,5%, свинина –2,5%, мясо птицы – 1,3%); молоко и молокопродукты (7,7%, в т.ч. сыры – 2,9%); овощи (5,6%); алкогольная и безалкогольная продукция (7,3%); рыба и рыбопродукты (5,6%); разные пищевые продукты (4,6%); кофе и чай (4,3%); продукты переработки овощей и фруктов (4,3%); соевые бобы (3,9%); какао и продукты из него (3,9); тропические масла (3,1%).

В 2016 году по сравнению с 2015 годом снизился импорт говядины – на 17,0% до 363,9 тыс. тонн, свинины – на 15,0% до 258,7 тыс. тонн, мяса птицы – на 12,3% до 223,7 тыс. тонн, рыбы мороженой – на 10,2% до 270,7 тыс. тонн, картофеля – в 1,9 раза до 285,5 тыс. тонн, свежих овощей – на 27,6% до 1344,3 тыс. тонн, цитрусовых плодов – на 1,6% до1526,8 тыс. тонн), яблок – на 20,1% до 925,3 тыс. тонн, чая – на 5,0% до 164,4 тыс. тонн, сахара – в 1,8 раза до 552,7 тыс. тонн, табачного сырья – на 4,2% до 194,2 тыс. тонн.

Одновременно выросли объемы импортных поставок сухого молока на 12,4% (230,2 тыс. тонн), сливочного масла – на 6,4% (102,1 тыс. тонн), сыров – на 4,2% (216,6 тыс. тонн), кофе – на 9,5% (171,5 тыс. тонн), бананов – на 10,6% (1356,0 тыс. тонн), соевых бобов – на 4,8% (2283,3 тыс. тонн).

Ситуация на потребительском рынке в 2016 году в целом характеризуется как стабильная.

2. Развитие инфраструктуры рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

В настоящее время внутренний рынок характеризуется недостаточным уровнем развития логистической инфраструктуры, что приводит к увеличению удельного веса инфраструктурных и логистических затрат в

цене реализации продовольственных товаров. Высокий уровень этих издержек снижает конкурентоспособность российских продовольственных товаров как на международном, так и на внутреннем рынке. Создание и развитие современных логистических структур является одной из важнейших мер, направленных на стимулирование торговой деятельности и увеличение объемов продажи продукции отечественных производителей.

Цель развития оптово-распределительных центров – обеспечение сбыта сельскохозяйственной продукции, повышение ее товарности за счет создания условий для ее сезонного хранения и подработки.

В текущих финансово-экономических условиях государственная поддержка в виде возмещения прямых понесенных затрат в размере 20% способствуют поддержке притока инвестиций в отрасль, ускоренному импортозамещению, повышению конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на внутреннем и внешнем рынках, стимулированию роста производства основных видов сельскохозяйственной продукции, повышению финансовой устойчивости товаропроизводителей агропромышленного комплекса.

В целях повышения эффективности реализации Подпрограммы Минсельхозом России внесены изменения в Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части прямых понесенных затрат на создание и модернизацию объектов агропромышленного комплекса, а также на приобретение техники и оборудования, которые внесены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2017 г. № 48, и Порядок отбора инвестиционных проектов, направленных на строительство и (или) модернизацию объектов агропромышленного комплекса.

Ключевыми из них являются следующие:

отбор осуществляется только законченных строительством объектов;

контроль со стороны субъекта Российской Федерации за сохранением функционального назначения ОРЦ и его соответствием заявленным на отборе характеристикам в течение 3х лет;

государственная поддержка оказывается объектам, строительство которых начато за 3 года до года предоставления субсидии;

предоставление государственной поддержки по этапам ввода объекта.

Кроме того, в целях повышения конкуренции планируется снижение критерия минимальной мощности ОРЦ до 10 тыс. тонн.

В отчетном году были завершено строительство еще двух объекта:

ОРЦ «Радумля» мощностью 34,5 тыс. тонн единовременного хранения в Солнечногорском районе Московской области;

ОРЦ в пос. Селятино Наро-Фоминского района Московской области мощностью 32 тыс. тонн единовременного хранения.

В 2016 году Комиссия по отбору экономически значимых региональных программ развития сельского хозяйства субъектов Российской Федерации отобрала для субсидирования 23 инвестиционных проекта по

строительству и модернизации и 13 инвестиционных проектов на создание и модернизацию объектов плодохранилищ.

Ввод мощностей картофеле- и овощехранилищ в 2016 году составил 157,1 тыс. тонн, плодов и ягод – 34,8 тыс. тонн.

Появление в центральной части страны современной агрологистической инфраструктуры уже привело к выделению ОАО «РЖД» дополнительных железнодорожных маршрутов на Дальний Восток, а за счет усиления конкуренции операторов – к снижению стоимости перевозки с 12 до 8-9 руб. на кг продукции.

3. Совершенствование механизмов государственного регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

В 2016 году продолжался анализ практики применения действующих нормативных правовых и иных актов в соответствующих сферах и подготовка предложений по их корректировке с учетом изменения рыночной конъюнктуры.

3.1. Корректировка мер таможенно-тарифного регулирования

Таможенно-тарифное регулирование осуществляется в соответствии с обязательствами Российской Федерации перед ВТО.

Ставки ввозных таможенных пошлин на продукцию агропромышленного комплекса применяются в соответствии с Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54 «Об утверждении единой Товарной номенжиликлатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза и Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза».

Решениями Совета Евразийской экономической комиссии от 16 мая 2016 г. № 40 и Коллегии Евразийской экономической комиссии от 29 марта 2016 г. № 26 в Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза внесены изменения, вступившие в действие с 1 сентября 2016 г., в отношении отдельных видов товаров в соответствии с обязательствами Российской Федерации в рамках ВТО.

Понижены ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные виды рыбной, молочной, овощной, масложировой, кондитерской продукции, крахмалов, продуктов переработки фруктов и овощей.

Решением коллегии Евразийской экономической комиссии от 21 июня 2016 г. № 76 «Об установлении объемов тарифной квоты в отношении отдельных видов риса длиннозерного, происходящего из Социалистической Республики Вьетнам и ввозимого на территории государств-членов Евразийского экономического союза» для Российской Федерации установлена тарифная квота в размере 8 974 тонны. Ставка ввозной таможенной пошлины в квоте 0%, вне квоты 10%, но не менее 0,03 евро за 1 кг.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2015 г. № 1251 «О распределении объемов тарифных квот в отношении мяса

крупного рогатого скота, свинины и мяса домашней птицы в 2016 году» и от 19 ноября 2015 г. № 1247 «О распределении объема тарифной квоты в отношении молочной сыворотки в 2016 году» утверждены объемы тарифных квот, установленных на 2016 год решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 18 августа 2015 г. № 99.

Ставки вывозных таможенных пошлин в отношении продукции агропромышленного комплекса применяются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2013 г. № 754 «Об утверждении ставок вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств – участников соглашений о Таможенном союзе, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2016 г. № 797 внесены изменения, вступившие в действие с 1 сентября 2016 года. Ставки вывозных таможенных пошлин на рыбную продукцию, семена масличных культур снижены в соответствии с обязательствами Российской Федерации в ВТО.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2016 г. № 966 «О внесении изменений в ставки вывозных таможенных пошлин на товары, вывозимые из Российской Федерации за пределы государств-участников соглашений о Таможенном союзе» ставка вывозной таможенной пошлины с 23 сентября 2016 г. до 1 июля 2018 г. по позиции 1001 99 000 0 (пшеница и меслин прочие) применяется в размере 0 рублей.

3.2. О проведении государственных закупочных и товарных интервенций на рынках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

В целях снижения волатильности уровня цен на внутреннем рынке зерна и в соответствии с распоряжением Минсельхоза России от 27 июля 2016 г. № 73-р Минсельхозом России с 19 августа 2016 г. осуществлялись закупочные интервенции в отношении зерна урожая 2016 г. За время проведения торгов объем биржевых сделок составил 953,7 тыс. тонн зерна, в том числе: пшеницы 3 класса 142,6 тыс. тонн, пшеницы 4 класса 602,7 тыс. тонн, пшеницы 5 класса 155,1 тыс. тонн, фуражного ячменя 53,3 тыс. тонн на общую сумму 9123,1 млн. руб.

В связи со сложившейся конъюнктурой внутреннего зернового рынка проведение биржевых торгов в рамках государственных закупочных интервенций в отношении зерна урожая 2016 г. 19 декабря 2016 г. было приостановлено.

В результате закупочных интервенций в интервенционном фонде сформировался необходимый запас зерна, достаточный для стабилизации цен и поддержания рынка зерна при возникновении неблагоприятных условий.

Общий объем зерна федерального интервенционного фонда по состоянию на 29 декабря 2016 г. составил 4,0 млн тонн на сумму 36,6 млрд

рублей.

Информация об объемах зерна интервенционного фонда на 29 декабря 2016 года

Всего (2008-2016 гг.)		
Культура	**Объем, тонн**	**Стоимость, рублей**
Пшеница 3 класса	1 709 303,8	16 648 202 501,5
Пшеница 4 класса	1 567 726,7	14 726 840 726,7
Пшеница 5 класса	375 850	3 167 030 825
Рожь	140 280,3	640 047 278,7
Ячмень	342 982	1 391 814 627
Всего:	**4 036 142,9**	**36 573 935 959**

В целях стабилизации цен на рынке сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия и поддержания уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей путем совершенствования механизма закупочных и товарных интервенций целесообразно:

- планировать объем государственного интервенционного зернового фонда во взаимосвязи с прогнозными объемами производства и реализации зерна;

- в рамках основного мероприятия «Регулирование рынков продукции животноводства» предусмотреть механизм проведения закупочных и товарных интервенций на рынке молока и молокопродуктов.

3.3. Совершенствование технического регулирования

В соответствии с Планом разработки технических регламентов Евразийского экономического союза и внесения изменений в технические регламенты Таможенного союза, утвержденным решением Совета ЕЭК от 12.02.2016 № 43, Минсельхоз России разрабатывает изменения № 2 в технический регламент Таможенного союза «Технический регламент на масложировую продукцию» в части уточнения отдельных положений технического регламента, в том числе касающихся транспортировки растительных масел.

В части технического регулирования рынка молока действует разработанный Минсельхозом России технический регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции».

В соответствии с Планом разработки технических регламентов Евразийского экономического союза и внесения изменений в технические регламенты Таможенного союза, утвержденным решением Совета ЕЭК от 12.02.2016 № 43, Минсельхоз России разрабатывает изменения № 2 в указанный технический регламент в части корректировки понятийного аппарата и установления дополнительных требований к маркировке молокосодержащих продуктов. В настоящее время указанный проект находится на рассмотрении стран-членов ЕАЭС для принятия решения о вынесении его на публичное обсуждение.

В 2017 году в сфере совершенствования технического регулирования

предполагается реализация мероприятий по разработка и утверждение актуализированного перечня стандартов к техническому регламенту Таможенного союза «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей», плана мероприятий внедрения в РФ технического регламента Таможенного союза «О безопасности рыбы и рыбной продукции», участие в доработке и проведение внутригосударственного согласования проекта технического регламента ЕАЭС «О безопасности кормов и кормовых добавок» и проведение внутригосударственного согласования проекта технического регламента ЕАЭС «О безопасности мяса птицы и продукции ее переработки».

3.4. Разработка и реализация плана («дорожной карты») развития конкуренции в агропромышленном комплексе на 2017 - 2018 годы

В 2017 году реализация мероприятия по развитию конкуренции на агропромышленном рынке будет продолжена.

Одним из основных направлений является утверждение и реализация разработанного во исполнение пункта 4 протокола заседания Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2016 г. № 31 плана («дорожной карты») развития конкуренции в агропромышленном комплексе на 2017 - 2018 годы (далее – проект дорожной карты).

Проект дорожной карты содержит комплекс мероприятий, направленных на повышение уровня конкуренции в агропромышленном комплексе, в том числе путем минимизации логистических и инфраструктурных ограничений, развития биржевой и внебиржевой торговли сельскохозяйственной продукцией, сырьем и продовольствием, системы информационного обеспечения агропромышленного комплекса, снижения административных барьеров вхождения на рынок.

1.4.5.9. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока

Общая оценка состояния конкуренции в Дальневосточном федеральном округе

Основным инструментом развития конкурентной политики в субъектах Российской Федерации является Стандарт развития конкуренции (далее - Стандарт), утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2015 г. № 1738-р, в соответствии с которым в каждом субъекте Российской Федерации предполагается выполнение ряда требований.

Все субъекты Российской Федерации Дальневосточного федерального

округа (далее - субъекты РФ ДФО) в 2016 году сформировали планы мероприятий по содействию развития конкуренции, определили социально значимые и приоритетные для развития конкуренции рынки услуг, а также показатели эффективности и их значения. При этом говорить о высоком уровне развития конкуренции в регионах Дальнего Востока преждевременно.

По итогам мониторинга состояния и развития конкуренции, который был проведен во всех субъектах РФ ДФО методом анкетирования субъектов предпринимательской деятельности и потребителей товаров (работ, услуг), в целом выявлено усиление состояния конкуренции на рынках присутствия.

Как показывают результаты исследования, в настоящее время ключевые рынки Дальневосточного федерального округа развиваются неравномерно.

Отмечается перекос в сторону рынка розничной торговли (высокая конкуренция по оценке представителей бизнеса и переизбыток предприятий по оценке потребителей), при этом данный рынок воспринимается участниками исследования как растущий.

Недостаточно развитые рынки связаны с образованием и воспитанием детей: организацией дополнительного образования, детского отдыха и оздоровления, дошкольного образования, психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья.

Также существуют проблемы, связанные с развитием рынка услуг связи.

В муниципальных образованиях недостаточно развито большинство рынков. В отличие от городских округов в муниципальных образованиях общей особенностью ключевых рынков, по оценке потребителей, является низкая возможность выбора. Подобная оценка сходится с мнением представителей бизнеса в муниципальных образованиях, многие из которых считают свою среду низкоконкурентной (это касается, в частности, рынков услуг дошкольного образования, медицинских услуг, услуг связи, услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья и услуг социального обслуживания населения).

Результаты исследования показали высокую удовлетворенность информацией о состоянии конкурентной среды в городских округах и низкую в муниципальных образованиях, что, возможно, связано с источниками информации, которыми пользуются жители разных территорий.

Рынок услуг дошкольного образования.

Конкурентная среда на рынке услуг дошкольного образования характеризуется существенным доминированием муниципальных образовательных дошкольных учреждений над негосударственными (частными) учреждениями. Рынок услуг дошкольного образования характеризуется неразвитой конкуренцией или ее отсутствием.

Ключевыми факторами, препятствующими развитию конкуренции на рынке дошкольных образовательных услуг, являются:

- существующие ограничения, установленные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 19.12.2013 № 68 «Об утверждении СанПиН 2.4.1.3147-13 «Санитарно-эпидемиологические

требования к дошкольным группам, размещенным в жилых помещениях жилищного фонда» в части распространения данных требований на использование нежилых (и/ или приспособленных) помещений жилищного фонда;

- отсутствие в городской черте земельных участков, пригодных для строительства объектов по оказанию услуг в сфере дошкольного образования;

- риск участия в процедурах, установленных Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по строительству объектов для оказания услуг дошкольного образования недобросовестных подрядчиков, срывающих сроки сдачи объектов в эксплуатацию.

Кроме того, среди основных проблем, и существующих барьеров, препятствующих развитию конкуренции: получение лицензии на осуществление медицинской деятельности, высокая арендная плата, перевод жилых помещений в нежилые, получение земельных участков в аренду или собственность, особые требования к помещениям и оборудованию, частые проверки и запросы государственных контролирующих органов. Существующие проблемы влекут высокие цены на услуги частных дошкольных организаций.

В качестве предложений по решению проблем, препятствующих развитию конкуренции: государственная поддержка частных дошкольных образовательных организаций в части финансирования расходов на оплату труда педагогических работников, расходов на учебно-наглядные пособия, технические средства обучения, игры, игрушки, расходные материалы в соответствии с нормативами, установленными для муниципальных дошкольных образовательных учреждений.

Рынок услуг детского отдыха и оздоровления.

Оценка состояния конкуренции: недостаточное количество организаций отдыха и оздоровления для детей с ограниченными возможностями здоровья, неразвитая конкуренция.

Основным фактором, препятствующим развитию конкуренции на рынке услуг детского отдыха и оздоровления, является недостаточное количество лагерей, способных обеспечить существующую потребность в оздоровлении детей; отсутствие зданий и помещений соответствующих, требованиям СанПиН и пригодных для оказания услуг детского отдыха и оздоровления; отсутствие достаточного количества квалифицированных кадров в соответствующей области; сложность привлечения кредитных средств для строительства детских оздоровительных лагерей.

Для организации полноценного отдыха и оздоровления, а также адаптации детей с ограниченными возможностями здоровья и повышения доступности услуг для детей-инвалидов (колясочников и опорников) необходимо оснащение детских лагерей пандусами, поручнями,

подъемниками, расширенными дверными проемами, санитарно-техническими помещениями, оборудованными бесконтактными смесителями, усиленными унитазами и поручнями.

Рынок услуг дополнительного образования детей.

Мнение бизнесменов об уровне конкуренции в отрасли характеризуется как - недостаточно развитая.

Специфика дополнительного образования детей выражается в добровольности и свободе выбора образовательной программы и места ее освоения, а также в возможности построения индивидуальных образовательных траекторий.

Основной проблемой, препятствующей развитию конкуренции на рынке услуг дополнительного образования детей является высокая стоимость арендной платы помещений, отсутствие зданий и помещений соответствующих, действующим требованиям СанПиН, и как следствие не возможность получения лицензии на право ведения образовательной деятельности.

Кроме того, среди основных проблем: лицензирование, перевод жилых помещений в нежилые, получение земельных участков в аренду или собственность, частые проверки и запросы государственных контролирующих органов. В связи с указанными факторами ограниченные возможности выбора поставщика услуг.

Рынок медицинских услуг.

Уровень конкуренции в отрасли характеризуется недостаточно развитой конкуренцией.

Частные медицинские организации создаются преимущественно для предоставления населению первичной медико-санитарной помощи в амбулаторных условиях. При этом, несмотря на влияние государственных медицинских организаций, отмечается устойчивая тенденция увеличения доли медицинских организаций негосударственной формы собственности в общем количестве организаций, участвующих в реализации Территориальной программы обязательного медицинского страхования на территории регионов.

Сдерживающими факторами вхождения частных медицинских компаний в систему обязательного медицинского страхования являются:

- необходимость оказания медицинских услуг в строгом соответствии с федеральными стандартами и порядками оказания медицинской помощи;
- недостаточность тарифа на некоторые виды медицинских услуг, не позволяющего полностью покрывать реальные затраты при условии, что услуга оказывается в соответствии со стандартами оказания медицинской помощи;
- отсутствие в утвержденных тарифах рентабельности;
- значительные требования к оказанным медицинским услугам и оформлению документации со стороны медицинских страховых компаний, участвующих в реализации Территориальной программы ОМС;

- большой объем отчетности в системе обязательного медицинского страхования;

- неразвитость информационных систем в небольших медицинских организациях;

- дефицит медицинских кадров.

Также, среди существующих административных барьеров выделяют значительные первоначальные затраты на аренду помещений, регистрация и лицензирование бизнеса, приобретение необходимого оборудования, инспекционная деятельность (частые проверки и запросы государственных контролирующих органов).

Со стороны потребителей указывается: высокая цена услуг, низкое качество услуг, небольшой ассортимент услуг.

Выходом из сложившейся ситуации может явиться:

-внесение изменений в Федеральный закон от 29.11.2010 № 326 «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» в части установления права на получение медицинскими организациями частных форм собственности части расходов, не покрытых тарифом на оказание медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования, за счет средств пациента, то есть оплаты услуг за счет двух источников;

- установление тарифов на оказание медицинской помощи исходя из применения в расчетах средних нормативов финансовых затрат на оказание видов медицинской помощи выше федеральных нормативов с компенсацией недостающих средств из краевого бюджета. Однако в условиях ограниченности средств регионального бюджета в настоящий время данное предложение не может быть применимо;

- увеличение пациентопотока в частных компаниях, в следствие чего частная компания сможет заработать больше средств, покрыв недостающие средства по низкому тарифу обязательного медицинского страхования;

- получение частными компаниями лицензий на оказание наиболее востребованных у пациентов услуг: высокотехнологичной, специализированной медицинской помощи, услуг на реабилитацию и др., которую оказывает ограниченное количество государственных медицинских организаций, что увеличивает сроки ожидания услуги у пациентов.

Кроме того, для развития конкуренции и поддержки малого и среднего бизнеса при осуществлении деятельности в сфере здравоохранения необходима реализация региональных программ поддержки малого предпринимательства (поддержка начинающих предпринимателей; возмещение процентов по кредитам; затрат в сфере инноваций; уплате образовательных услуг; уплате за участие в выставочно-ярмарочных мероприятиях).

Рынок услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья.

Выявлена низкая степень развития сети негосударственных организаций, осуществляющих услуги по ранней диагностике, психолого-

педагогическому сопровождению детей с ограниченными возможностями здоровья, отсутствуют механизмы для привлечения субъектов негосударственного сектора на данный рынок.

Среди существующих административных барьеров выделяют лицензирование, необходимость обучения по адаптационным образовательным программам, высокие затраты на приобретение необходимого оборудования, высокая арендная плата, перевод жилых помещений в нежилое, соблюдение требований к оборудованию помещений, частые проверки и запросы контролирующих органов.

Услуга психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья отсутствует в базовом (отраслевом) перечне государственных и муниципальных услуг и работ в сфере социальной защиты населения, утвержденном Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, и, соответственно, в ведомственных перечнях государственных услуг и работ, оказываемых и выполняемых региональными государственными учреждениями социального обслуживания.

Рынок услуг в сфере культуры.

Конкуренция в сфере культуры недостаточно развита.

Одним из наиболее распространенных в предпринимательской среде видов экономической деятельности в сфере культуры является деятельность в области фотографии. Также интерес представители предпринимательской сферы проявляют к таким видам деятельности, как: издательская деятельность; деятельность актеров, режиссеров, композиторов, художников, скульпторов и прочих представителей творческих профессий, выступающих на индивидуальной основе; деятельность танцплощадок, дискотек, школ танцев.

За последние три года в сфере культуры в части увеличения объема услуг наблюдается положительная динамика. Наиболее выраженную динамику можно отметить в следующих направлениях деятельности: деятельность в области фотографии, производство фильмов, деятельность библиотек, архивов, учреждений клубного типа.

В связи с дефицитом бюджета в региональных государственных программах зачастую отсутствует финансирование проектов некоммерческих организаций в области культуры (гранты представителям творческих профессий, предоставление средств творческим союзам и профессиональным сообществам на организацию мероприятий в области музыкального, художественного, театрального искусства).

На рынке услуг в сфере культуры присутствуют ряд факторов, сдерживающих развитие конкуренции.

- географическая и транспортная удаленность округа оказывает влияние как фактор, сдерживающие и ограничивающие процессы доступа населения к достижениям российской и мировой культуры;

- проекты по оказанию услуг концертно-театральными организациями

относятся к проектам с высокой степенью финансового риска при отсутствии даже минимальной прибыли;

- региональные и муниципальные диспропорции в обеспеченности населения услугами учреждений культуры, что приводит к снижению доступности культурных форм досуга для жителей сельской местности и небольших городских поселений, значительное сокращение сети культурно-досуговых учреждений и ухудшение ассортимента и качества предоставляемых услуг, крайне неудовлетворительное состояние большинства организаций культуры, находящихся в ведении муниципальных образований. Частично отсутствует обеспеченность объектами инфраструктуры требуемого уровня (гостиницы, транспортная составляющая, наличие стационарного технического оборудования для качественной организации досуговых программ на местах, отсутствие концертного комплекса, несоответствие музейно-выставочных площадей утвержденным нормативам);

- частные кинопрокатные компании не заинтересованы в освоении отдаленных районов, ввиду низкой прибыльности проектов и отсутствия на местах техники, позволяющей воспроизводить современные кинофильмы в необходимом по лицензионному договору формате;

- высокая себестоимость арендной платы за помещение и высокая оплата за коммунальные расходы приводит к большим затратам на содержание помещений для организации культурно-досуговой деятельности (хореографические, художественные, музыкальные студии, мастерские ДЛИ и т.д.), что приводит к росту потребительской цены на оказание услуг или снижение качества условий оказания услуги;

- отсутствие системной организации государственно-частного партнерства и меценатства в области культуры.

В качестве решений предлагается обеспечение ценовой и территориальной доступности, высокого качества и необходимого объема, востребованных у различных групп населения области услуг в сфере культуры, предоставление информации о спектре и качестве предоставляемых услуг.

Так, введение налоговых преференций для предпринимателей, осуществляющих реализацию социально-направленных проектов с минимизацией прибыли, могло бы существенно мотивировать субъектов рынка в сфере культуры, поскольку социокультурные проекты изначально, в большинстве своем носят социальную направленность и низкую коммерческую составляющую.

Решение вопроса с целевым субсидированием транспортных расходов привозных артистов и коллективов (возможность приобретать льготные билеты для лиц, не имеющих местную прописку) будет способствовать снижению расходов на организацию гастролей в отдаленные районы, что позволит негосударственным учреждениям активнее входить в конкуренцию по этому направлению.

Рынок услуг жилищно-коммунального хозяйства.

Рынок услуг по управлению многоквартирными домами оценивается как рынок с недостаточно развитой конкуренцией.

В силу технологических ограничений сложившейся системы сетей энергоснабжения, водообеспечения и канализации данные секторы рынка имеют низкую возможность развития конкуренции. Большинством организаций жилищно-коммунального комплекса, являющихся по сути локальными монополиями, используется достаточно сложная инфраструктура, что ставит под сомнение перспективы развития конкуренции в отрасли. При этом монополия является наиболее приемлемой и экономически обоснованной формой осуществления деятельности.

К сферам деятельности, в которых возможно развитие конкуренции на рынке жилищно-коммунальных услуг, относятся: управление и обслуживание жилищного фонда; выполнение отдельных работ по обслуживанию объектов коммунального хозяйства.

Наиболее благоприятная тенденция развития конкурентных отношений между организациями различных организационно-правовых форм в сфере предоставления услуг по управлению многоквартирными домами, капитального и текущего ремонта жилищного фонда складывается в крупных муниципальных образованиях. В сельских территориях конкуренция развивается в меньшей степени.

Особенность расположения этих территорий, плотность населения, небольшие объемы работ не являются привлекательными для бизнеса и, обычно, в сельских территориях функционирует одно многопрофильное предприятие, для которого предоставление услуг по содержанию и ремонту жилищного фонда является сопутствующей деятельностью.

К основным проблемам, препятствующих развитию конкуренции является: высокая изношенность достаточно большой части жилищного фонда, требующая капитального ремонта, несвоевременная оплата коммунальных услуг собственниками помещений в многоквартирных домах и серьезные объемы задолженности (не менее 30 % от общего объема поставленного или потребленного ресурса). Проведение капитальных ремонтов многоквартирных домов позволит снизить высокий уровень износа жилищного фонда, тем самым привлекая на рынок частные управляющие организации.

Среди существующих барьеров, называется ограничение роста тарифов для предприятий ЖКХ, что негативно отражается на их платежеспособности и приводит к образованию задолженности перед поставщиками первичных энергоресурсов, нестабильность российского законодательства.
регулирующего предпринимательскую деятельность, высокие налоги, сложность доступа к закупкам.

Розничная торговля.

Рынок услуг торговли оценивается как высококонкурентный и является одним из наиболее динамично развивающихся и бюджетообразующих

отраслей экономики регионов ДФО. В торговле, как ни в одной из других отраслей экономики, наблюдается высокая конкуренция, предпринимательская и инвестиционная активность.

Создание условий для роста конкуренции на рынке розничной торговли реализуется через равноценное развитие всех сегментов потребительского рынка и торговых форматов, включая нестационарную, мобильную, ярмарочную торговлю, организацию современных сельскохозяйственных рынков и развитие собственной сети местных товаропроизводителей, повышение качества и доступности предоставляемых услуг.

Развивается дистанционная торговля через интернет-магазины, продажи по каталогам. Темп роста реализации через систему электронной торговли за последние годы вырос в несколько раз. Создаются собственные розничные торговые сети местных товаропроизводителей.

Вместе с тем конкурентная среда в сфере оказания услуг в формате рыночной торговли оценивается как несовершенная. С вступлением в силу статьи 24 Федерального закона от 30.12.2006 № 271-ФЗ «О розничных рынках и внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», требующей капитальности рыночных строений, произошло сокращение рынков в количественном выражении. Дефицит собственных средств и сложность привлечения внебюджетных инвестиций не позволили всем управляющим компаниям выполнить требования законодательства в части строительства капитальных сооружений. Для окупаемости вложений, связанных со строительством капитальных зданий розничных рынков в соответствии с установленными требованиями действующего законодательства, требуется высокая оборачиваемость и покупательская способность. Эти критерии предопределяют оптимальные возможности развития розничных рынков преимущественно в крупных муниципальных образованиях.

На рынке розничной торговли сохраняется ряд факторов, сдерживающих развитие конкуренции в сфере розничной торговли, к числу которых относятся:

- высокая доля транспортных затрат в себестоимости продукции;
- сосредоточенность торговых объектов в крупных населенных пунктах региона;
- низкий уровень развития транспортной инфраструктуры, которая имеет наиболее критичные значения по техническим характеристикам в Дальневосточном федеральном округе;
- высокий уровень социальной стратификации среди населения муниципальных образований;
- отсутствие развитого оптового звена с соответствующей инфраструктурой;
- недостаточность оборотных средств организаций торговли и ограниченная доступность финансовых ресурсов;

- проникновение на рынок контрафактной и низкокачественной продукции;

- территориальная отдаленность региона от центральных районов с развитой производственной инфраструктурой.

В силу природно-климатических условий часть муниципальных районов региона являются труднодоступными и отдаленными по причине отсутствия постоянного транспортного сообщения, доставка товаров в которые осуществляется в период навигации с июня по октябрь или авиатранспортом.

Основными проблемами обеспечения населения жизненно-необходимыми товарами являются высокие авиа тарифы на местных авиалиниях, длительный срок оборачиваемости материальных и финансовых ресурсов (от 160 до 200 дней) и необходимость концентрации в первой половине года значительного объема финансовых средств для закупки товаров в период навигации. Хозяйствующие субъекты, занимающиеся розничной торговлей в отдаленных районах Дальнего Востока, не имеют в достаточном объеме собственных оборотных средств и ограничены доступностью финансовых ресурсов. На сегодняшний день очевидна дифференциация между торговыми объектами, требующая выравнивания условий осуществления деятельности среди хозяйствующих субъектов на рынке розничной торговли. Одной из причин подобной дифференциации является тот факт, что на федеральном уровне порядок северного завоза четко не формализован.

Необходимо рассмотреть вопрос о создании Федерального фонда государственной финансовой поддержки «северного завоза» продукции (товаров) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов (продукции).

Финансовая поддержка торговых предприятий со стороны данного Федерального фонда будет способствовать обеспечению бесперебойного снабжения населения отдаленных населенных пунктов потребительскими товарами и развитию конкуренции в сфере торговли.

Рынок услуг перевозок пассажиров наземным транспортом.

Рынок услуг по перевозке пассажиров наземным транспортом в межмуниципальном сообщении характеризуется как рынок с развитой конкуренцией и незначительным уровнем «теневого» сектора.

Развитие конкуренции на рынке по перевозке пассажиров водным транспортом является одним из перспективных направлений в Дальневосточном федеральном округе.

Сдерживающими факторами развития конкуренции на данном рынке является высокая стоимость пассажирского судна и его эксплуатации, низкий пассажиропоток в межмуниципальном сообщении, отсутствие круглогодичной навигации в отдельные районы.

На рынке развития услуг за использование железнодорожной

инфраструктуры установлены монопольные цены как для пассажиров, так и для перевозчиков, что снижает транспортную доступность территорий для населения и бизнеса и препятствует выходу на рынок новых поставщиков и рентабельной деятельности перевозчика.

В условиях сложного рельефа местности, и географической удаленности от центральной части России, не менее важен для жителей Дальневосточного федерального округа воздушный транспорт. Вместе с тем, уровень конкуренции на рынке перевозок пассажиров воздушным транспортом остаётся в достаточной степени фиксированным.

В целях поддержания рынка пассажирских перевозок воздушным транспортом и привлечения на данный рынок дополнительного количества перевозчиков, Правительством субъектов РФ ДФО реализуются мероприятия по возмещению части затрат, возникающих в связи с перевозкой пассажиров воздушным транспортом в межмуниципальном сообщении.

Это связано со стабильно низким пассажиропотоком в межмуниципальном и межрегиональном сообщении, высокой стоимостью воздушного судна, его обслуживания и эксплуатации.

Среди проблем отмечается: отсутствие эффективной системы оценки затрат транспортных предприятий, убыточность пассажирских перевозок в сельской местности, обусловленная высоким показателем соотношения цена проезда - платежеспособность, наличие не соответствующих нормативным требованиям дорог.

Для решения проблем предлагается развитие и совершенствование законодательства в области регулирования пассажирских регулярных перевозок, строительство новых дорог и скоростных магистралей, развитие механизма привлечения перевозчиков к регулярным пассажирским перевозкам на конкурсной основе.

Рынок услуг связи.

Уровень конкуренции на рынке услуг связи оценивается как слабый, низкий.

Существуют организационно-технологические ограничения, сдерживающие равномерное развитие современных телекоммуникаций:

- низкая эффективность распределения и использования частотного спектра;

- административные барьеры и нерешенность вопросов собственности, связанных с использованием коммунальной инфраструктуры и земли (последнее - для установки базовых станций беспроводной связи);

- отсутствие равномерной распределительной абонентской сети на всей территории Дальнего Востока и отсутствие волоконно-оптических линий связи в ряде муниципальных образований.

Среди барьеров, препятствующих развитию конкуренции в отрасли, отмечается отсутствие прозрачных процедур размещения сетей связи на объектах, находящихся в государственной/муниципальной собственности, установление запрета на размещение сетей связи подвесным способом на

объектах государственной и/или муниципальной собственности, установление высоких тарифов на предоставление объектов

Предлагается создание условий для предоставления равного доступа населению к качественным услугам связи и развития сетей связи на всей территории Дальнего Востока, обеспечение равных условий для всех участников рынка связи, содействие привлечению альтернативных монополистам операторов связи.

Рынок услуг социального обслуживания населения.

Уровень конкуренции на рынке услуг социального обслуживания оценивается как слабый, низкий с неразвитой конкуренцией.

В соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» поставщиком социальных услуг могут быть не только организации социального обслуживания, но и негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, в том числе социально ориентированные некоммерческие организации, осуществляющие социальное обслуживание, а также индивидуальные предприниматели, осуществляющие социальное обслуживание.

Отмечается, что негосударственные организации не желают позиционировать свою деятельность как социальное учреждение. В связи с этим возникает необходимость проведения работы по выявлению некоммерческих организаций, предоставляющих социальные услуги, и мониторингу их деятельности

В целях привлечения в сферу социального обслуживания населения социально ориентированных некоммерческих организаций отдельные регионы разрабатывают нормативные правовые акты, которые позволяют негосударственным организациям участвовать в предоставлении социальных услуг и обеспечивают им доступ к бюджетным средствам, выделенным на предоставление социальных услуг населению.

2. Основные проблемы и существующие барьеры, препятствующие развитию конкуренции в Дальневосточном федеральном округе

В числе наиболее сложных проблем развития конкуренции следует обозначить характерное для большинства субъектов Дальнего Востока большое количество отдаленных и труднодоступных поселений с малой численностью населения, в которых есть объективные ограничения (по спросу) для развития предпринимательства и конкуренции. При этом Стандартом развития конкуренции не предусмотрены специфические подходы к развитию рынков в отдаленных районах с низкой плотностью населения.

Необходимо отметить также отставание федерального законодательства, регулирующего те или иные виды деятельности, от требований Стандарта развития конкуренции, а также документов, определяющих задачи развития конкуренции на рынках услуг в социальной

сфере.

Например, отдельный раздел Стандарта развития конкуренции посвящен созданию и реализации механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий, повышению прозрачности их деятельности и формирования тарифов на их услуги.

Вместе с тем, обязательное рассмотрение инвестиционных программ межотраслевыми советами потребителей предусмотрено только нормативными актами в сфере электроэнергетики. Законодательство, регулирующее иные сферы деятельности субъектов естественных монополий, аналогичных норм не содержит.

Кроме того, нормативные правовые акты, регламентирующие раскрытие субъектами естественных монополий информации о своей деятельности, не содержат норм, предусматривающих наглядность такой информации, изложение ее в форме, доступной для восприятия потребителем. В результате не достигаются цели правового регулирования, направленного на обеспечение максимальной открытости процесса принятия решений по вопросам инвестиционных программ, тарифов на товары и услуги субъектов естественных монополий и повышения качества предоставляемой ими информации.

Среди нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в социальной сфере, только Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» создает условия для развития конкуренции в сфере социальных услуг. Законодательство, регулирующее другие отрасли социальной сферы, не обеспечивает равных условий доступа любых хозяйствующих субъектов, независимо от их организационно правовой формы, а также индивидуальных предпринимателей к предоставлению услуг за счет средств бюджета.

Все группы опрошенных сходятся во мнении, что основным ограничением для ведения бизнеса в регионах Дальнего Востока являются высокие налоги. Можно с уверенностью сказать, что снижение налогового бремени на предпринимателей будет в значительной мере способствовать развитию конкурентной среды.

Разные группы респондентов сходятся во мнении, что основными механизмами развития конкуренции является контроль над ростом цен, обеспечение качества продукции и юридическая защита предпринимателей.

Кроме того, сотовая связь является крайне важным фактором в жизни каждого жителя Дальнего Востока и оказывает непосредственное влияние на социально-экономическое состояние округа, его инвестиционной привлекательности. Наличие широкого спектра тарифных планов обеспечивает возможность выбора оптимального перечня необходимых сервисов. С целью реализации единой ценовой политики на всей территории Дальнего Востока ключевые компании сотовой связи в настоящее время рассматривают возможность выравнивания стоимости и объемов оказываемых услуг, предоставляемых в рамках идентичных тарифных

планов, действующих на территории субъектов Дальневосточного федерального округа, имеющих подключение к волоконно-оптическим линиям связи (далее – ВОЛС).

3.Основные задачи по совершенствованию государственной политики по развитию конкуренции

Представляется целесообразным разработать перечень мероприятий по содействию развитию отраслевых рынков и конкуренции с целью активизации и координации работы федеральных отраслевых органов исполнительной власти по совершенствованию отраслевого законодательства, направленному на создание условий для развития конкуренции, снижению барьеров, препятствующих предпринимательской деятельности в установленных сферах деятельности.

Кроме того, рекомендуется усилить меры поддержки бизнеса, направленного на социально значимые сферы жизни - образование и воспитание детей, в муниципальных образованиях - медицинские услуги. Также важно обеспечить условия для развития рынка услуг связи в Дальневосточном федеральном округе, поскольку сеть Интернет является необходимым каналом для информационного сопровождения всех начинаний, связанных с развитием конкурентной среды в регионе.

4. Мероприятия, реализованные Минвостокразвития России в 2016 году.

4.1. Минвостокразвития России в октябре 2016 года по результатам поступивших от субъектов РФ ДФО материалов проведен анализ информации по рынкам, определенным регионом, мероприятиям, сформированным в рамках дорожных карт, а также установленным показателям эффективности и их значениям.

По результатам анализа материалов выявлено, что не все регионы Дальневосточного федерального округа четко придерживаются требований Стандарта.

Так, в Еврейской автономной области мероприятия определены только для 6 социально значимых рынков.

В Камчатском крае установлено больше всего показателей в ДФО (48), при этом 2 обязательных рынка не учтены - рынок услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья и рынок услуг связи.

В Сахалинской области не определены конкретные мероприятия в разрезе рынков. Показатели эффективности не прописаны для 4 социально значимых рынков и 2 приоритетных.

В Хабаровском крае 3 обязательных рынка не прописаны - рынок услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья, рынок услуг в сфере культуры, рынок услуг детского отдыхай оздоровления.

В Чукотском автономном округе определено 7 социально-значимых рынков из 11 обязательных рынков. 4 обязательных рынка не прописаны - рынок услуг детского отдыха и оздоровления, рынок услуг дополнительного образования детей, рынок услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья, рынок услуг перевозок пассажиров наземным транспортом.

По результатам анализа информации Минвостокразвития России рекомендовало субъектам РФ ДФО провести предварительную оценку показателей по уровню развития конкуренции в регионе в соответствии с методикой, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 4 февраля 2016 года г. № 43 и организовать работу по повышению места в рейтинге глав регионов по уровню содействия конкуренции.

4.2. Минвостокразвития России с участием представителей ФАС России, АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», АО «Корпорация «МСП», Федерального фонда обязательного медицинского страхования, ПАО «НК «Роснефть», Независимой нефтяной компании в Дальневосточном федеральном округе, представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа в ноябре 2016 года организовано проведение семинара-совещания в режиме видеоконференции: «Развитие конкуренции в субъектах Российской Федерации ДФО».

Для обсуждения на семинаре были вынесены вопросы развития конкуренции на отдельных рынках (нефтепродуктов, медицинских услуг) и вопросы, наиболее востребованные для Дальневосточного федерального округа: проведение закупок для субъектов малого и среднего предпринимательства, механизмы административного обжалования в сфере строительства.

В своем выступлении Начальник Управления топливно-энергетического комплекса ФАС России Д. Махонин сказал, что основные поставки нефтепродуктов на территорию ДФО осуществляются с пяти нефтеперерабатывающих заводов. При этом два НПЗ находятся непосредственно в ДФО (Комсомольский НПЗ, Хабаровский НПЗ), и три НПЗ в других регионах Российской Федерации (Ангарский НПЗ, Ачинский НПЗ и Омский НПЗ).

В целом ситуация с ценообразованием на нефть и нефтепродукты, как на территории Российской Федерации в целом, так и в Дальневосточном федеральном округе обусловлена рядом факторов: транспортными издержками поставок нефтепродуктов, слабой развитостью конкуренции, недостатком емкостей под нефтепродукты (нефтебаз, складов хранения), наличием значительного числа посредников, в которых при реализации нефтепродуктов нет объективной необходимости.

По результатам анализа розничных цен на нефтепродукты в период с 11 января 2016 года по 7 ноября 2016 года в среднем по ДФО рост цен на бензин марки А-95 составил 0,86%, марки А-92 — 1,13%, при этом по

Российской Федерации цены на эти марки бензина выросли на 3,99% и 3,60% соответственно. Кроме того, в ДФО наблюдается снижение цены на дизельное топливо на 1,22%, в то время как по РФ цена выросла на 0,28%.

Одним из обязательных рынков для развития конкуренции является рынок медицинских услуг. Начальник отдела здравоохранения и социальной политики Управления социальной сферы и торговли ФАС России С. Николаев в своем выступлении затронул проблемные вопросы по развитию рынков лекарственных препаратов, медицинских изделий и медицинских услуг.

Он отметил, что в настоящее время разрабатывается информационно-аналитическая система, которая позволит выявлять даже незначительное необоснованное завышение цен на лекарственные препараты.

Начальник Управления организации обязательного медицинского страхования Федерального фонда обязательного медицинского страхования С. Кравчук в своем выступлении отметила что по результатам 1 полугодия 2016 года частные медицинские организации в Дальневосточном федеральном округе, составляют 29,2% процентов, что немногим больше чем в целом по Российской Федерации (27%) и, в основном, это - амбулатории, поликлиники, медицинские центры. Наибольшая доля участия частных медицинских организаций в реализации территориальных программ обязательного медицинского страхования среди Дальневосточных регионов отмечена в Амурской области (5,4%), Еврейской автономной области (4,5%).

В своем выступлении начальник отдела контроля торгов отдельных видов юридических лиц Управления контроля размещения государственного заказа ФАС России А. Выскребенцева сообщила о выявленных нарушениях юридических лиц при проведении закупок для субъектов малого и среднего предпринимательства. При этом она отметила, что в целях повышения участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ и услуг наметилась тенденция создания юридическими лицами более выгодных условий для бизнеса, например, гарантия оплаты выполненных услуг в течении 10 дней, что безусловно оказывает положительное влияние на развитие бизнеса.

Представитель АО «Корпорации МСП» Р. Мкртумян рассказал участникам семинара о ходе оказания мер поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства.

С января 2016 года в России заработал механизм административного обжалования в сфере строительства. Юридические лица и индивидуальные предприниматели могут жаловаться на административные барьеры в сфере строительства: незаконный отказ в приеме документов, предъявление неустановленных НПА требований, нарушение сроков осуществления процедур, понуждение осуществить процедуры за рамками «исчерпывающих перечней». О порядке и условиях административного обжалования рассказал участникам семинара заместитель начальника отдела административного обжалования в сфере строительства Управления контроля строительства и

природных ресурсов ФАС России М. Раденко.

4.3. В целях выполнения Плана мероприятий по реализации Концепции развития приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 октября 2015 г. № 2193-р (далее - Концепция развития приграничных территорий) Минвостокразвития России проводится работа по реализации дополнительных механизмов, обеспечивающих увеличение доли товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, а также закупаемых юридическими лицами у субъектов малого предпринимательства (далее - СМП), зарегистрированных на приграничных территориях.

В рамках указанной работы проработаны предложения органов исполнительной власти Приморского и Хабаровского краев, Амурской области и Еврейской автономной области, реализуемых или планируемых к реализации мероприятий по увеличению доли участия субъектов малого предпринимательства в закупках для государственных и муниципальных нужд и отдельных видов юридических лиц за счет комплекса мер организационного характера и направленных на:

- повышение информированности субъектов СМП о возможностях участия в закупках для нужд государственных и муниципальных заказчиков, зарегистрированных на приграничных территориях, субъектов малого и среднего предпринимательства (далее - МСП) о возможностях участия в закупках отдельных юридических лиц, зарегистрированных на приграничных территориях;

- организацию методического содействия субъектам МСП, зарегистрированным на приграничных территориях, для участия в закупках;

- создание реестров надежных поставщиков из числа субъектов МСП, зарегистрированных на приграничных территориях, производственные мощности и профессиональные компетенции которых позволят обеспечить исполнение договоров, заключаемых с заказчиками;

- стимулирование участие субъектов МСП, зарегистрированных на приграничных территориях, в программах партнерства заказчиков - отдельных видов юридических лиц;

- координацию проведения в отношении заказчиков регионального уровня оценки соответствия и мониторинга проектов плана закупок у субъектов МСП, в том числе зарегистрированных на приграничных территориях.

Так, с учетом реализуемых мероприятий в Хабаровском крае доля участия субъектов СМП в краевых закупках за 2016 г. составила 36% от объема всех заключенных контрактов для нужд Хабаровского края, а доля участия субъектов МСП в закупках отдельных юридических лиц за 10 месяцев 2016 г. составила 39 процентов от размещенного объема закупок.

Практика Хабаровского края была рекомендована Минвостокразвития России к рассмотрению и внедрению в субъектах Российской Федерации,

входящих в Дальневосточный федеральный округ, на территории которых расположены дальневосточные приграничные территории.

Для успешной реализации задачи по увеличению доли участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ и услуг органам власти субъектов предлагается осуществить ряд мероприятий:

1) Создание единого ресурса информации о всех закупках региона с возможностью отбора закупок, предоставляющих преимущество субъектам малого предпринимательства;

2) Организация бесплатных индивидуальных консультаций для участников закупок, в том числе по скайпу;

3) Разработка программы финансирования для субъектов МСП — участников закупок;

4) Создание реестра надежных поставщиков из числа субъектов МСП.

По результатам рассмотрения практики Хабаровского края, Амурской областью в 2017 году планируется создание единого ресурса информации о всех закупках в регионе и организация бесплатных консультаций для участников закупок (пп. 1,2). Предложения по вышеуказанным пунктам 3 и 4 реализованы.

В Еврейской автономной области в 2017 году планируется внедрение проекта «Витрина закупок», направленного на повышение открытости и прозрачности закупок (п.1) и организация бесплатных обучающих семинаров (п.2). Разработка программы финансирования для субъектов малого и среднего предпринимательства - участников закупок не планируется в связи с отсутствием в 2017 году финансовых средств (п.3).

В Приморском крае реализованы практики, по организации бесплатных консультаций для участников закупок и предоставление поручительств по банковской гарантии для участия в выполнении работ по государственным и муниципальным закупкам и закупкам у юридических лиц (пп. 1,2). По вышеуказанным пунктам 1 и 4 практики рассматриваются к внедрению.

Кроме того, Хабаровским краем предложены механизмы повышения информированности субъектов МСП о возможностях участия в закупках путем выработки дополнительных функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок (далее - ЕИС), связанной с:

- автоматической интеграцией сведений, содержащихся в ЕИС, с единым реестром субъектов малого и среднего предпринимательства в целях реализации возможности автоматической рассылки информации субъектам малого предпринимательства, зарегистрированным на приграничной территории, при публикации извещений о закупке;

- размещением на сайте zakupki.gov.ru агрегированной информации об объемах закупок, планируемых к размещению в соответствующем году у субъектов малого предпринимательства и на территории субъекта Российской Федерации (приграничных территорий субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ), в том числе

по видам деятельности (ОКПД2).

В связи с этим, для дополнительной проработки вопроса в декабре 2016 года Минвостокразвития России в адрес Минэкономразвития России, Федерального казначейства, Федеральной налоговой службы была направлена информация для рассмотрения и возможности реализации указанных предложений.

В настоящее время указанные предложения прорабатываются на уровне Минэкономразвития России.

5. Основные мероприятия, планируемые к реализации в 2017 году

В 2017 году основная деятельность субъектов РФ ДФО будет направлена на организацию внедрения Стандарта на муниципальном уровне и обеспечение координации действий исполнительных органов власти субъектов РФ ДФО по реализации системных мероприятий, направленных на развитие конкуренции на социально значимых и приоритетных рынках.

Минвостокразвития России планирует продолжить дальнейшую работу по выполнению Концепции развития приграничных территорий в части реализации дополнительных механизмов, обеспечивающих увеличение доли товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд и закупаемых юридическими лицами, а также распространению указанных практик на территорию Дальневосточного федерального округа.

Кроме того, в рамках взаимодействия с АО «Корпорации «МСП» по развитию малого и среднего предпринимательства в субъектах РФ ДФО планируется реализовать ряд мер по обеспечению доступа субъектов МСП к закупкам крупнейших заказчиков в Дальневосточном федеральном округе.

1.4.5.10. Министерство спорта Российской Федерации

В соответствии с Положением о Министерстве спорта Российской Федерации (далее - Положение), утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации № 607 от 19.06.2012, развитие конкурентной среды в сфере физической культуры и спорта в рамках компетенции Минспорта России учитывается при:

- формировании списков кандидатов в спортивные сборные команды Российской Федерации (п. 4.2.11 Положения),
- формировании перечня физкультурно-спортивных организаций и образовательных организаций, осуществляющих подготовку спортсменов и использующих для обозначения юридического лица (в фирменном наименовании) наименования «Олимпийский», «Паралимпийский», «Olimpic», «Paralympic» и образованные на их основе слова и словосочетания без заключения соответствующего договора с Международным олимпийским комитетом, Международным паралимпийским комитетом или уполномоченными ими организациями (п. 4.2.25 Положения),

- установлении порядка приема на обучение по дополнительным предпрофессиональным программам в области физической культуры и спорта по согласованию с Министерством образования и науки Российской Федерации (п. 4.2.25(2) Положения),
- установлении порядка приема лиц в физкультурно-спортивные организации, созданные Российской Федерацией и осуществляющие спортивную подготовку (п. 4.2.28 Положения).

К полномочиям Минспорта России относится обеспечение условий для подготовки спортсменов сборных команд Российской Федерации, включая вопросы развития инфраструктуры. При этом спортивная инфраструктура создаётся в форме федеральной собственности (посредством осуществления бюджетных инвестиций) либо государственной собственности субъектов Российской Федерации/муниципальной собственности (путём предоставления субсидий из федерального бюджета).

На сегодняшний день в Российской Федерации в части спортивной инфраструктуры существует и развивается конкурентная среда. Перечень объектов федеральной собственности, предназначенных для подготовки спортсменов сборных команд Российской Федерации, представлен в федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 годы», утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации № 7 от 11.01.2006, и в федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016-2020 годы», утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации № 30 от 21.01.2015.

Данные перечни свидетельствует о достаточной конкурентной среде в сфере инфраструктуры спорта высших достижений. Считаем необходимым отметить, что рынок спортивной инфраструктуры для спорта высших достижений ограничен в своём развитии потребностями сборных команд Российской

Федерации по видам спорта, учитывая конечное количество спортсменов, занимающихся тем или иным видом спорта.

Для организации занятий массовым спортом в Российской Федерации на сегодняшний день существует более 281 тысячи объектов спорта (согласно форме государственного статистического наблюдения № 1-ФК «Сведения о физической культуре и спорте»). Для сравнения - на конец предыдущего отчетного периода насчитывалось 276 тысяч объектов спорта. С учетом неравномерности распределения плотности населения в Российской Федерации уровень конкуренции объектов массового спорта можно считать средним с тенденцией к его повышению с учетом представленных показателей.

Также Министерство сообщает, что в соответствии со статьей 37.1 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в целях систематизации данных о количестве, назначении и состоянии объектов спорта, находящихся на

территории Российской Федерации и используемых для проведения официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий, формируется Всероссийский реестр объектов спорта.

Порядок формирования и ведения Всероссийского реестра объектов спорта (далее - Реестр), предоставления сведений из него и внесения в него изменений утверждён приказом Минспорта России № 766 от 12.09.2014, разработанным в соответствии с положениями указанной выше статьи 37.1. В настоящее время во Всероссийский реестр объектов спорта включено более 3322 объектов и реестр постоянно пополняется.

1.4.5.11. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

О состоянии конкуренции в Российской Федерации в сфере социального обслуживания.

Для граждан государственные учреждения являются основными поставщиками социальных услуг.

Государственные учреждения сферы социального обслуживания полностью подконтрольны региональным органам государственной власти, деятельность их понятна, стабильна и предсказуема, основные потребители социальных услуг привыкли к взаимодействию с ними.

Минтрудом России совместно с Минэкономразвития России и экспертами Общественной палаты Российской Федерации проведен анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере социального облуживания.

Анализ показал, что региональная нормативная правовая база позволила в целом создать условия для обеспечения доступа социально ориентированных некоммерческих организаций на рынок социальных услуг.

Вместе с тем выявлен ряд барьеров, препятствующих доступу социально ориентированных некоммерческих организаций на рынок социальных услуг, в том числе устанавливаются излишние требования в части:

- соответствия работников поставщика социальных услуг нормам профессиональных стандартов;
- соответствия социально ориентированных некоммерческих организаций (в части организационных вопросов) национальным стандартам Российской Федерации;
- к сроку регистрации юридического лица;
- к принятию поставщиком социальных услуг обязательств по предоставлению всех видов социальных услуг по одной из форм социального обслуживания.

При разработке перечней не учитывается практика деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций по оказанию услуг. Как следствие, деятельность социально ориентированных организаций в рамках предоставления услуг ограничена.

Информация о поставщиках услуг и содержании услуг представлена, как правило, с несоблюдением условий доступности и удобства поиска для ее потребителей.

Установлены низкие и экономически необоснованные тарифы на услуги в сфере социального обслуживания, определяемые исключительно с учетом практики работы государственных учреждений социального обслуживания.

Федеральным законом от 28 декабря 2014 г. №442 «О социальном обслуживании граждан в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон) впервые в сфере социального обслуживания введены основы для государственной финансовой поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания.

Правовые механизмы, заложенные в Федеральном законе, позволили расширить возможность привлечения негосударственного сектора экономики к оказанию социальных услуг.

Федеральным законом созданы все условия, позволяющие негосударственным организациям осуществлять деятельность на рынке предоставления социальных услуг:

- поставщиками социальных услуг могут являться юридические лица независимо от их организационно-правовой формы и индивидуальные предприниматели;
- поставщики социальных услуг имеют право быть включенными в реестр поставщиков социальных услуг субъекта Российской Федерации (включение организаций социального обслуживания в реестр поставщиков социальных услуг осуществляется на добровольной основе);
- установлен механизм финансового обеспечения предоставления социальных услуг негосударственными организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по социальному обслуживанию, путем предоставления:
- субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации;
- проведения закупок социальных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе;
- за счет средств получателей социальных услуг при предоставлении социальных услуг за плату или частичную плату;
- путем выплаты компенсации в размере и в порядке, которые определяются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Во исполнение Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 464-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» принято Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 г. № 638 «Об утверждении перечня социальных услуг по видам социальных услуг, предоставляемых организациями, осуществляющими социальное обслуживание граждан, для применения налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль организаций».

На 1 января 2016 г. возможностью применения налоговой ставки 0 процентов по налогу на прибыль для организаций, осуществляющих социальное обслуживание граждан, воспользовалось 474 организации, на 1 октября 2016 года - 747 организаций.

Правительством Российской Федерации принято постановление от 15 февраля 2017 г. №193 «Об утверждении Правил предоставления и распределения из федерального бюджета бюджетам субъектов российской федерации субсидий на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным юридическими лицами на реализацию инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания, в рамках подпрограммы «Модернизация и развитие социального обслуживания населения» государственной программы Российской Федерации «Социальная поддержка граждан».

Постановление направлено на поддержку инвесторов и субъектов Российской Федерации при реализации инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания населения путем организации субсидирования процентной ставки по кредитам, полученным в российских кредитных организациях.

В рамках реализации плана мероприятий («дорожной карты») «Поддержка доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 июня 2016 г. № 1144-р Минтрудом России в целях консолидации мероприятий и достижения их максимального эффекта, а также запуска механизмов расширения доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг, направлено письмо в субъекты Российской Федерации о необходимости создать в каждом регионе Координационный (совещательный) орган при высших органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации по организации доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере, к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению (далее - Координационный совет), а также утвердить план работы такого Координационного совета.

Мероприятия по поддержке деятельности негосударственных организаций, оказывающих услуги в сфере социального обслуживания

населения, включены в План мероприятий «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2013-2018 годы)», утвержденный приказом Минтруда России от 30 апреля 2014 г. № 282.

Данным приказом даны рекомендации органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе по развитию рынка социальных услуг.

Аналогичные планы приняты и реализуются на уровне субъектов Российской Федерации. Мероприятия планов, направленные на поддержку деятельности негосударственных организаций, оказывающих услуги в социальной сфере, и развитию государственно-частного партнерства финансируется в рамках региональных государственных программ.

В результате проделанной работы по развитию негосударственного сектора в сфере социального обслуживания граждан удалось добиться определенных результатов. Так, только по официальным данным Росстата, общее число негосударственных организаций социального обслуживания граждан возросло с 95 в 2013 году до 223 в 2015 году.

По информации, представленной в Минтруд России субъектами Российской Федерации, в реестр поставщиков социальных услуг по состоянию на второй квартал 2016 года включено 547 негосударственных поставщиков социальных услуг. Из них 170 коммерческих организаций, 377 некоммерческих организаций, в том числе 253 социально ориентированных организаций.

В 2017 году планируется проводить работу по следующим направлениям:

- осуществление методического обеспечения деятельности Координационных советов при высших органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации по организации доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в социальной сфере к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг в сфере социального обслуживания;

создание специальных разделов «Бизнес навигаторов» на официальных сайтах органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в сфере социальной защиты населения, и сайте Минтруда России в сети «Интернет», и обеспечение размещения в данных разделах информации о реализации проектов в сфере социального обслуживания с участием негосударственных организаций, бизнес - планов, бизнес-моделей, примеров соглашений о государственно-частном партнерстве, концессионных соглашений и (или) иных соглашений (договоров), заключенных в целях реализации инвестиционных проектов в сфере социального обслуживания;

- проведение анализа практики применения санитарно-
- эпидемиологических правил при размещении в стационарных организациях социального обслуживания различных категорий граждан;
- проведение мониторинга законодательства о санитарно-

эпидемиологическом благополучии населения, земельного законодательства, законодательства о пожарной безопасности, в части регулирующей* функционирование организаций социального обслуживания, с целью выявления и устранения норм, устанавливающих избыточные обязанности, запреты и ограничения или способствующих их введению;

- проведение анализа применения налоговых льгот для организаций, осуществляющих деятельность в сфере социального обслуживания.

О состоянии конкуренции в сфере услуг в области охраны труда в части проведения специальной оценки условий труда.

Проведение специальной оценки условий труда - социально значимая услуга, оказываемая коммерческими организациями, удовлетворяющими требованиям Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда».

Результаты проведения специальной оценки условий труда (далее - СОУТ) влекут юридически значимые последствия:

- расчет тарифов, отчисляемых в Пенсионный фонд России, Фонд социального страхования Российской Федерации;

- определение компенсаций за условия труда;

- определение права на досрочную трудовую пенсию.

Критерии отбора исполнителей, особенности содержания заявок участников закупки, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации и обеспечения объективного и качественного оказания услуг по проведению специальной оценки условий труда, содержатся в Федеральном законе Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда».

По результатам проведенного ФГБУ «ВНИИ труда» Минтруда России мониторинга информационных систем в сфере закупок по контрактам на проведение специальной оценки условий труда, заключенных в 2016г., установлено:

- 97% закупок услуг по проведению специальной оценки условий труда осуществляется через аукцион, в связи с тем, что при проведении отбора поставщика способом конкурса, нестоимостной критерий оценки при определении победителя закупки имеет предельную максимальную значимость 40%, а минимальная значимость стоимостного критерия 60%;

- выявлены поставщики - организации, проводящие специальную оценку условий труда по заниженным ценам за 1 рабочее место от 67 рублей 67 копеек. Средняя стоимость по приведенным организациям, проводящим специальную оценку условий труда, составляет 263 рубля 80 копеек.

Обоснованный расчет стоимости проведения СОУТ необходимо проводить на основе трудозатрат согласно «Требованиям к измерениям испытательных лабораторий (центров) организаций, проводящих СОУТ в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О

специальной оценке условий труда».

При проведении экспертизы качества специальной оценки условий труда выявлены типичные нарушения, допускаемые организациями, проводящими СОУТ по необоснованно заниженным ценам:

- «дистанционное» проведение СОУТ, без выезда на объект;
- несоблюдение требований методик измерений в части количества и мест проведения измерений (например, при измерении физических факторов), содержания проводимых исследований (например, при измерении тяжести трудового процесса);
- несоответствие методик и нормативных документов, устанавливающих требования к нормативным значениям, законодательству о специальной оценке условий труда;
- несоответствие измеренных (испытанных) величин
- идентифицированным на рабочем месте (рабочих местах) и указанным в разделе II отчета вредным и (или) опасным факторам производственной среды и трудового процесса;
- несоответствие примененных в ходе проведения специальной оценки условий труда метода исследований (испытаний) и (или) методики (метода) измерений идентифицированным на рабочем месте (рабочих местах) вредным и (или) опасным факторам производственной среды и трудового процесса;
- неправильное применение в ходе проведения специальной оценки условий труда нормативных правовых актов, регламентирующих предельно допустимые уровни или предельно допустимые концентрации вредных и (или) опасных факторов производственной среды и трудового процесса;
- несоответствие наименования профессии (должности) работника (работников) наименованиям профессий (должностей) работников, указанных в Общероссийском классификаторе профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов;
- правильность определения класса (подкласса) условий труда, в том числе с учетом оценки эффективности средств индивидуальной защиты;
- несоответствие условий труда вредных и (или) опасных факторов производственной среды и трудового процесса перечню используемого (эксплуатируемого) на рабочем месте (рабочих местах) оборудования, сырья и материалов;
- правильность предоставления работнику (работникам) гарантий и компенсаций;
- правильность и полноту сведений, указанных в протоколе оценки эффективности средств индивидуальной защиты на рабочем месте (рабочих местах) и т. д.

Проведенные мониторинг и экспертиза качества СОУТ указывают на то, что при проведении закупок по контрактам на проведение СОУТ основным показателем оценки участников закупки является стоимостной критерий, предложение самой низкой стоимости, соответственно участник

закупки признается победителем. Заказчики, при проведении конкурсного отбора не имеют возможности оценить квалификацию участника закупки, а также качественные и функциональные характеристики объекта закупки (нестоимостные критерии оценки).

Для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки специальной оценки условий труда Правилами не установлены специальные показатели. Поэтому услуги по проведению специальной оценки условий труда оцениваются по следующим предельным значениям: минимальная значимость стоимостных критериев оценки - 60 %, максимальная значимость нестоимостных критериев - 40 %. Однако существенными признаками, на которые ориентируются покупатели услуг по специальной оценке условий труда, являются качество таких услуг, квалификация и деловая репутация экспертов (организации проводящей специальную оценку условий труда), а также их опыт работы по соответствующему направлению.

Анализ практики применения действующих критериев оценки при закупке услуг, по специальной оценке условий труда свидетельствует о превалировании стоимостных критериев. При этом названные выше составляющие нестоимостных критериев оценки учитываются не в полной мере, что приводит к возникновению риска закупки некачественных услуг по специальной оценке условий труда. Это, в свою очередь, сказывается на неправильном предоставлении гарантий и компенсаций за работу с вредными и (или) опасными условиями труда.

В целях обеспечения должного качества услуг по специальной оценке условий труда необходимо:

- внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085, предполагающие включение услуги «проведение специальной оценки условий труда» в перечень товаров, работ, услуг, являющимся приложением к указанному постановлению Правительства Российской Федерации. Предельные величины значимости критериев оценки будут определены в 30 и 70% для стоймостного и нестоимостного критериев оценки соответственно.

С учетом внесенных дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1085 закупка услуги «проведение специальной оценки условий труда» будет осуществляться на конкурсной основе.

При проведении конкурсного отбора участников закупки услуг по проведению СОУТ позволит Заказчику оценить квалификацию участника закупки, а также качественные и функциональные характеристики объекта закупки (нестоимостные критерии оценки).

Изменение минимальной значимости стоимостного критерия оценки имеет антидемпинговую направленность и способствует поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, участвующих в конкурсах на заключение контракта на проведение СОУТ;

- организовать анализ практики проведения закупок в области

охраны труда (проведение специальной оценки условий, обучение работодателей и работников по вопросам охраны труда) и разработать на его основе методические рекомендации по организации и проведению таких закупок;

- разработать и утвердить типовую документацию, включая типовой контракт и технические задания для закупки услуг в области охраны труда (проведение специальной оценки условий труда, обучение работодателей и работников по вопросам охраны труда);

- необходимо разработать методические указания для расчета стоимости СОУТ в качестве рекомендаций для участников рынка услуг в сфере СОУТ.

О состоянии конкуренции в сфере технических средств реабилитации инвалидов.

В целях повышения конкуренции в сфере технических средств реабилитации для инвалидов (далее - ТСР), Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации предприняты следующие меры:

По итогам совещания у Министра труда и социальной защиты Российской Федерации М.А. Топилина (протокол от 19 июля 2017 г. № 1/13/24) с представителями Фонда социального страхования Российской Федерации, ФАС России, иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и поставщиков, принято совместное решение о проведении государственных закупок абсорбирующего белья и подгузников отдельными лотами (отдельно подгузники для взрослых, подгузники детские и пеленки).

Приказом Минтруда России от 18 июля 2016 г. № 374н внесены изменения в некоторые приказы Минтруда России по вопросам обеспечения инвалидов ТСР, в части приведения номенклатуры видов подгузников для взрослых и детей в соответствие с ГОСТ 55082-2012 «Изделия бумажные медицинского назначения. Подгузники для взрослых. Общие технические условия» и ГОСТ 52557-2011 «Подгузники детские бумажные. Общие технические условия».

В целях снижения рисков зависимости обеспечения средствами реабилитации инвалидов от внешних экономических факторов Минтрудом России предусматриваются мероприятия в части повышения конкуренции в сфере ТСР:

- разработка и утверждение типовых контрактов и технических заданий для закупки уполномоченными органами ТСР серийного производства (специальные устройства для чтения «говорящих книг» на флеш-картах, противопролежневые матрацы, противопролежневые подушки, абсорбирующее белье (впитывающие простыни, впитывающие пеленки), подгузники);

- организация в субъектах Российской Федерации пунктов временной выдачи инвалидам технических средств реабилитации, где будет представлен

широкий ассортимент средств реабилитации различных производителей, обеспечена возможность практической апробации различных моделей и модификаций средств реабилитации и их подбора во временное пользование с учетом личных предпочтений инвалидов, их индивидуальных особенностей и социальной вовлеченности, а также позволит оперативно получать изделия на период проведения их закупку и ремонта;

- внесение изменений в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части внедрения еще одного механизма обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации путем предоставления целевого сертификата на отдельные виды изделий, что позволит сократить сроки их получения.

О состоянии конкуренции в сфере пенсионного обеспечения

При получении гражданами финансовой услуги (кредита) в кредитных организациях гражданами предоставляются сведения о своем доходе.

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который, в частности, предусматривает развитие информационного обмена между кредитными организациями и застрахованными лицами в целях получения ими кредита в кредитной организации в части передачи сведений о доходе, полученных застрахованными лицами от Пенсионного фонда Российской Федерации, в электронной форме с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг.

Принятие законопроекта позволит обеспечить одинаковые условия доступа кредитных организаций к предоставляемой застрахованными лицами информации и улучшит конкурентную среду за счет сокращения барьеров по предоставлению застрахованными лицами сведений о доходах с использованием информационно-технологической и коммуникационной инфраструктуры.

Законопроект планируется рассмотреть в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в весеннюю сессию 2017 г.

В целях создания условий для развития конкуренции в сфере труда и социальной защиты Российской Федерации разработан и утвержден приказом Минтруда России от 1 марта 2017 г. № 228 план развития конкуренции («дорожная карта») в сфере труда и социальной защиты на 2017-2018 год.

1.4.5.12. Министерство культуры Российской Федерации

1. Общая оценка состояния конкуренции: недостаточно развитая.
2. Основные проблемы, препятствующие развитию конкуренции:

1) Неравное положение в закупках организаций, применяющих УСН, и организаций-плательщиков НДС.

Сравнение заявок и выбор победителя участника, являющегося плательщиком НДС, и участника, использующего упрощенную систему налогообложения, производится на равных условиях.

Вместе с тем, участвуя в государственных закупках, организации, применяющие УСН, находятся в заведомо более выгодных условиях (на 18% цены контракта), чем организации - плательщики НДС.

Победитель закупок - организация, применяющая УСН, на стадии подписания государственного контракта, вносит изменения в положения контракта, касающиеся его цены, исключая из них формулировку «в том числе НДС».

Сумма НДС фактически становится прибылью организации, применяющей УСН (Письмо ФАС России от 21.04.2014 № АД/33651/14).

Минэкономразвития неоднократно сообщало, что с учетом положений ч. 10 ст. 70 и ч. 14 ст. 78, а также ч. 1 ст. 54 и ч. 17 ст. 83 Федерального закона № 44-ФЗ по результатам аукциона, конкурса, запроса предложений контракт заключается и оплачивается заказчиком по цене победителя закупок вне зависимости от применяемой им системы налогообложения. При заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта. Сумма, предусмотренная контрактом за выполненный объем работ, должна быть выплачена победителю закупок в установленном контрактом размере (письма от 05.02.2016 № ОГ-Д28-1860, от 29.07.2015 № ОГ-Д28-Ю154, от 16.07.2015 № Д28и-2217, от 16.03.2015 № Д28и-741, от 12.12.2014 № Д28и-2787)

Таким образом, действующее законодательство и многочисленные разъяснения Минэкономразвития России по данному вопросу не позволяют заказчику заключить госконтракт с победителем закупок по предложенной им цене за вычетом НДС, произвести окончательный расчет за вычетом НДС или требовать возврата НДС в бюджет, несмотря на то, что при формировании начальной цены контракта НДС учитывался.

2) По вопросу закупок на оказание услуг по проведению мероприятий.

Минкультуры России регулярно выступает государственным заказчиком на оказание услуг по проведению различных мероприятий по популяризации культурного наследия (всероссийские и международные выставки, конференции, съезды).

Нередко в закупке участвуют организации, которые имеют опыт проведения мероприятий, однако не имеют опыт проведения мероприятий в сфере сохранения культурного наследия. В случае победы такой организации

под угрозой оказывается разработка концептуальной части мероприятия, подготовка информационных материалов, программ круглых столов и мастер- классов, выставочных экспозиций.

Так, организация, имеющая опыт организации мероприятий в сфере машиностроения или, например, медицины, не сможет качественно организовать мероприятие в сфере сохранения объектов культурного наследия.

3. Предложения по решению проблем, препятствующих развитию конкуренции (в том числе путем внесения изменений в нормативно-правовые акты):

По первому вопросу (неравное положение в закупках организаций, применяющих УСН, и организаций-плательщиков НДС):

- внести изменения в законодательство о контрактной системе, позволяющие государственному заказчику заключать государственный контракт с победителем закупок, применяющим УСН, по предложенной им цене за вычетом суммы НДС.
- в конкурсной документации, и, соответственно, в самом контракте необходимо указывать, что в случае освобождения поставщика (подрядчика, исполнителя) от уплаты НДС в соответствии с налоговым законодательством цена государственного контракта снижается на сумму НДС без изменения предусмотренного контрактом количества поставляемой продукции (выполняемых работ, оказываемых услуг).

По второму вопросу (о закупках на оказание услуг по проведению мероприятий):

- в ходе оценки заявок по показателю «Наличие опыта участника по успешному оказанию услуг сопоставимого характера и объема» должны учитываться контракты (договоры) по организации мероприятий в конкретной сфере.

В соответствии с письмом Минэкономразвития России № 31047-ЕЕ/Д28и, ФАС России № АЦ/50997/14 от 11.12.2014 «О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу применения норм Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в отношении установления порядка рассмотрения и оценки заявок, окончательных предложений участников закупки по нестоимостным критериям»: «При установлении в документации о закупке показателя «опыт участника по успешной поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг сопоставимого характера и объема» критерия «квалификация участников закупки» заказчик раскрывает содержание, определяющее сопоставимость имеющегося у участников закупки опыта по поставке товара, выполнению работ, оказанию услуг с предметом осуществляемой закупки, в том числе указывает единицу измерения объема».

Сопоставимыми услугами для целей оценки заявок в конкурсе на оказание услуг по проведению мероприятий в сфере сохранения объектов

культурного наследия должны пониматься услуги по организации и проведению мероприятий (конференций, семинаров, форумов, «круглых столов», съездов, выставок и т.д.) в сфере сохранения культурного наследия.

1.4.5.13. Министерство образования и науки Российской Федерации

1. В соответствии с пунктом 5.4 (1) Положения о Министерстве образования и науки Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № 466, к компетенции Министерства относится разработка и реализация мер по развитию конкуренции на товарных рынках, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ в установленной сфере деятельности.

Указанные меры реализуются в сферах совершенствования нормативно-правового регулирования, методического сопровождения, взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Одним из наиболее важных показателей эффективности принимаемых мер является постоянное увеличение числа частных образовательных организаций и численности обучающихся в них лиц на всех уровнях образования. По данным федерального статистического наблюдения в 2016 году осуществляли деятельность по реализации соответствующих образовательных программ:

на уровне дошкольного образования – 990 дошкольных образовательных организаций с общей численностью воспитанников 102 592 человека (в 2015 году – 973 организации и 98 021 воспитанник);

на уровнях начального общего, основного общего и среднего общего образования – 819 общеобразовательных организаций с общей численностью обучающихся 110 620 человек (в 2015 году – 783 организации и 104 632 обучающихся);

в сфере дополнительного образования детей – 295 организаций, которые посещали 86 487 детей (в 2015 году – 186 организаций и 66 751 ребенок);

на уровне среднего профессионального образования – 283 профессиональные организации и 74 филиала таких организаций с общей численностью обучающихся 168 056 человек, численность лиц, поступивших на обучение в частные профессиональные образовательные организации, составила в 2016 году 62 594 человека, завершивших обучение – 39 651 человек (в 2015 году – 246 организаций и 68 филиалов, 148 861 обучающийся, поступивших на обучение – 59 504 человека, завершивших обучение – 35 022 человека);

на уровне высшего образования – 316 образовательных организаций

высшего образования и 243 филиала таких организаций с общей численностью обучающихся 525 699 человек, численность лиц, поступивших на обучение в частные образовательные организации высшего образования, составила в 2016 году 119 597 человек, завершивших обучение – 188 668 человек (в 2015 году – 366 организаций и 352 филиала, 705 077 обучающихся, поступивших на обучение – 172 229 человек, завершивших обучение – 190 539 человек). В целом на рынке услуг высшего образования доля негосударственного сектора составляет порядка 40%.

Начиная с 2015 года используется новый подход при установлении контрольных цифр приема (далее – КЦП) образовательным организациям высшего образования, распределяемых по итогам публичного конкурса, участвовать в котором могут все образовательные организации высшего образования, независимо от формы собственности. КЦП на 2016/17 учебный год устанавливались вузам по укрупненным группам специальностей и направлений подготовки. Вузы самостоятельно распределяли бюджетные места между конкретными образовательными программами высшего образования.

Объем КЦП, установленный 23 негосударственным вузам на 2016/2017 учебный год, составил 1500 человек, что на 38,5% меньше, чем в 2015 году (2,4 тыс. бюджетных мест 31 вузу). Такое снижение обусловлено значительным уменьшением количества негосударственных вузов, участвовавших в конкурсе на распределение КЦП (в 2015 году – 85 участников, в 2016 – 23 участника), а также относительно низким уровнем показателя потенциала образовательных организаций, на основе которого в ходе конкурса принимается решение об установлении КЦП.

В настоящее время в соответствии с Правилами разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2014 г. № 606, а также пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2016 г. № 1466 Минобрнауки России осуществляет подготовку нормативного правового акта, которым будет утвержден типовой контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, типовые условия контракта при использовании результатов интеллектуальной деятельности, включаемых в контракты на выполнение работ, оказание услуг и информационные карты типового контракта, типовых условий контракта. В качестве одного из типовых условий контрактов предусмотрено привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций.

2. В отношении дошкольного образования также следует отметить, что в период с 2013 по 2015 годы Минобрнауки России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти были разработаны и внесены изменения в Жилищный и Налоговый кодексы

Российской Федерации, два федеральных закона («О некоммерческих организациях», «Об образовании в Российской Федерации»), ведомственные нормативные правовые акты (приказы Минэкономразвития России от 24 апреля 2013 г. № 220 и МЧС России от 24.04.2013 № 288, постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15 мая 2013 г. № 26, от 19 декабря 2013 г. № 68), которые позволили обеспечить:

сохранение целевого назначения зданий, используемых для оказания образовательных услуг дошкольными образовательными учреждениями;

предоставление права на создание частных детских садов с использованием организационно-правовых форм коммерческих юридических лиц;

разработку новых концептуальных основ формирования санитарных правил для дошкольных образовательных организаций различной организационно-правовой формы и формы собственности; разработку санитарных правил для семейных групп, в том числе созданных индивидуальными предпринимателями;

оптимизацию правил пожарной безопасности для дошкольных образовательных организаций и разработку правил пожарной безопасности для семейных дошкольных групп, в том числе расположенных в жилых и приспособленных помещениях.

3. В настоящее время на федеральном уровне приняты необходимые меры для поддержки и развития негосударственного сектора в сфере дошкольного образования.

В рамках реализации мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования (далее – МРСДО) в Российской Федерации за 2013 – 2015 годы в целях поддержки негосударственного сектора в сфере дошкольного образования создано 45 796 мест.

В 2015 году в ряде субъектов Российской Федерации проходит апробация модели сертификата на получение дошкольного образования (далее – Сертификат).

Сертификат предусматривает возможность финансового обеспечения получения дошкольного образования, создания условий для содержания детей в частных дошкольных образовательных организациях, осуществляющих образовательную деятельность, и у ИП за счет бюджетных ассигнований.

Вместе с тем Сертификат не является непосредственным платежным инструментом, его задача – привлечь в негосударственный сектор дошкольного образования в качестве полноценной альтернативы государственным и муниципальным детским садам, а также повысить привлекательность негосударственного сектора дошкольного образования для родителей (законных представителей) детей.

Обладатель Сертификата может рассчитывать на государственное финансирование за счет средств регионального бюджета независимо от того,

какую он выбрал дошкольную организацию – частную или бюджетную.

Решение о введении Сертификата принимается органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве положительного опыта реализации модели Сертификата можно привести пример Ханты-Мансийского автономного округа (ХМАО), в котором сформирована необходимая нормативная база, включая регламент по применению Сертификата, обеспечивающего равное финансирование деятельности дошкольных образовательных организаций независимо от формы собственности.

Постановлением Правительства ХМАО от 4 декабря 2015 г. № 448-п (вступило в силу с 1 января 2016 года) утвержден порядок предоставления Сертификата на право финансового обеспечения места в организации, осуществляющей образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования. Сертификат является именным документом, удостоверяющим прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, доступной услуги по присмотру и уходу за ребенком (детьми) в образовательной организации, и предусматривает персонифицированное финансовое обеспечение получения общедоступного бесплатного дошкольного образования и доступной услуги по присмотру и уходу за ребенком (детьми) в образовательной организации.

Размер финансового обеспечения доступной услуги присмотра и ухода составляет 3000 рублей в месяц на одного ребенка.

По состоянию на 1 января 2017 г. в ХМАО выдано 2878 сертификатов, в том числе в городах Ханты-Мансийск, Югорск, Сургут, Нижневартовск, Мегион, Нефтеюганск.

В 2016 г. в бюджете ХМАО на финансирование частных дошкольных образовательных организаций, имеющих право на осуществление образовательной деятельности, было предусмотрено 254,9 млн.руб., в том числе:

на возмещение затрат на реализацию образовательной программы дошкольного образования – 205 млн.руб.;

на право финансового обеспечения места в организации, осуществляющей образовательную деятельностью по реализации образовательных программ дошкольного образования (Сертификат дошкольника), - 49,9 млн.руб.

Минобрнауки России проведены выездные консультации по стимулированию развития частных дошкольных образовательных организаций. В субъекты Российской Федерации, входящие в Северо-Кавказский федеральный округ, а также Республику Саха (Якутия) направлены типовые документы: «дорожные карты», модель поддержки развития дошкольного образования и услуг по присмотру и уходу за детьми ИП, типовая учебная программа курсов повышения квалификации.

Вместе с тем следует отметить, что факт отсутствия частных дошкольных образовательных организаций на территории отдельных

субъектов Российской Федерации не является нарушением федерального законодательства в сфере образования.

С целью реализации гарантий на общедоступность и бесплатность дошкольного образования, определенных частью 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации, законодательно установлено разграничение полномочий в сфере образования.

Обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных образовательных организациях является компетенцией органов государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 3 части 1 статьи 8 Закона об образовании).

Таким образом, развитие негосударственного сектора в дошкольном образовании является альтернативной формой обеспечения конституционных гарантий на получение доступного и бесплатного образования, направленной на ликвидацию очередности и повышение доступности дошкольного образования.

1.4.5.14. Федеральное агентство научных организаций

В соответствии с Положением о Федеральном агентстве научных организаций, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2013 г. № 959, Федеральное агентство научных организаций (далее - Агентство) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере организации деятельности, осуществляемой подведомственными организациями, в том числе в области науки, образования, здравоохранения и агропромышленного комплекса, а также по управлению федеральным имуществом организаций, подведомственных Агентству.

Органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативноправовому регулированию в указанных сферах деятельности, являются Министерство образования и науки Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти.

В связи со вступлением в силу Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и нужд отдельных видов юридических лиц», обуславливающего необходимость осуществления закупок государственными унитарными предприятиями с 1 января 2017 года в соответствии с требованиями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 44-ФЗ), Агентство сообщает о наличии ряда проблем в правоприменительной практике подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий, связанных с его реализацией, в том числе:

1) применение норм Федерального закона № 44-ФЗ исключает возможность установления заказчиком иных, помимо установленных, способов закупки, а также порядка осуществления закупки указанными способами (с учетом как специфики деятельности предприятия, так и предмета закупки);

2) применение норм Федерального закона № 44-ФЗ существенно снижает оперативность осуществления закупок, связанных с приобретением, хранением, эксплуатацией оборудования и технических устройств, сырья и материалов, предназначенных для производства продукции по оборонному заказу, продукции агропромышленного комплекса;

3) нестабильность работы Единой информационной системы в сфере закупок (далее - ЕИС), многочисленные технические неполадки при осуществлении процедур планирования, размещения необходимой в соответствии требованиями Федерального закона № 44-ФЗ информации в ЕИС, приводят к срыву закупочных процессов на предприятиях, а также влекут административную ответственность должностных лиц, ответственных за осуществление закупок.

Дополнительно сообщаем, что Агентство проводит мероприятия, направленные на оптимизацию процедур государственных закупок путем осуществления ведомственного контроля в соответствии с Регламентом проведения Федеральным агентством научных организаций ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденным приказом Федерального агентства научных организации от 9 июля 2014 г. № 19н, с изменениями, внесенными приказом Федерального агентства научных организаций от 26 августа 2016 г. № 40н.

Так, за 2016 год Агентством было проведено 29 проверок, в ходе осуществления которых выявлено 1564 нарушения. По результатам проведенных проверок в соответствующие территориальные органы Федеральной антимонопольной службы, направлено 12 обращений в отношении 21 организации, подведомственной Агентству по нарушениям, содержащим признаки административного правонарушения.

В целях реализации принципов открытости, прозрачности и обеспечения конкуренции в сфере закупок Агентством осуществляются мероприятия по обеспечению соблюдения организациями, подведомственными Агентству требований Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федерального закона № 44-ФЗ.

1.4.5.15. Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка

В целях повышения эффективности системы профилактики злоупотребления алкогольной продукцией и эффективности регулирования алкогольного рынка постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 1185 образована Правительственная комиссия по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка.

Комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях выработки мер по совершенствованию экономических методов регулирования производства и оборота алкогольной продукции, правовых и рыночных механизмов развития конкуренции в данной сфере, по противодействию незаконному производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в том числе незаконной розничной продаже алкогольной продукции, и нарушению требований антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2015 г. №2413 - р утвержден план мероприятий («дорожная карта») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольной рынке.

«Дорожная карта» представляет собой комплекс мероприятий, направленный на качественное изменение ситуации на алкогольном рынке Российской Федерации, в том числе путем повышения эффективности государственного регулирования и конкуренции на алкогольном рынке Российской Федерации.

В рамках реализации «дорожной карты» в целях пресечения регионального протекционизма установлен новый механизм распределения акцизов на алкогольную продукцию между субъектами Российской Федерации.

Ранее действовавшая система распределения акцизов от крепкого алкоголя (акцизы в бюджеты субъектов зачислялись по месту производства алкоголя) мотивировала власти субъектов Российской Федерации на создание конкурентных преимуществ «своим» производителям алкоголя по изданию различного рода рекомендаций, адресованных хозяйствующим субъектам, направленных на обеспечение реализации в приоритетном порядке алкогольной продукции, произведенной на территории данного субъекта Российской Федерации (сертификация алкогольной продукции, указание на увеличение объемов продаж товаров местного производителя, установление отдельных запретов (временных, территориальных, ассортиментных и т.п.), что приводило к нарушению конкуренции на алкогольном рынке.

С 2017 года 80 % акцизов на алкогольную продукцию крепостью свыше 9 % - зачисляются по месту производства алкогольной продукции, а 20% - пропорционально объему легально проданной на территории региона

продукции.

(До дня (включительно) достижения величины, указанной Федеральным законом о федеральном бюджете - 80 процентов указанных доходов зачисляются территориальным органом Федерального казначейства в бюджет субъекта Российской Федерации, на территории которого поступили такие доходы;

20 процентов указанных доходов и поступления от доходов со дня, следующего за днем превышения величины доходов, указанной Федеральным законом о федеральном бюджете направляются территориальными органами Федерального казначейства в уполномоченный территориальный орган Федерального казначейства для их последующего распределения между бюджетами субъектов Российской Федерации пропорционально объемам розничных продаж указанной продукции в порядке, установленном Минфином России).

Таким образом, 50 рублей акцизов с бутылки водки разбиваются на две части - одна часть остается в регионе по месту производства, другая часть распределяется между всеми регионами по объемам продаж алкоголя, зафиксированным в ЕГАИС.

Ежеквартально Росалкогольрегулирование передает данные об объеме розничных продаж по 85 субъектам Российской Федерации в Федеральное казначейство, и рассчитывает долю региона в общем объеме продаж алкоголя в Российской Федерации.

В следующем квартале эти доли применяются при распределения акцизов на алкогольную продукцию.

Таким образом, чем выше объем легальных розничных продаж, тем больше регион получит в собственный бюджет. Соответственно работа регионов по наведению порядка в рознице станет значительно эффективней.

Вместе с тем для полного снятия барьеров, применяемых региональными властями в ходе реализации алкогольной продукции, произведенной другими субъектами Российской Федерации, необходимо на законодательном уровне установить подход, при котором в субъекты Российской Федерации будут зачисляться акцизы только от легальных розничных продаж алкогольной продукции.

Кроме того, в целях дальнейшего развития конкурентной среды в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и расширения производства следует снижать объемы нелегального производства и оборота продукции и осуществлять его замещение легальной алкогольной продукцией, создавая благоприятные условия для добросовестных участников алкогольного рынка.

В этой связи, в том числе следует усилить государственный контроль в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции с внедрением риск-ориентированного подхода при проведении соответствующих мероприятий, продолжить работу по гармонизации ставок акцизов на алкогольную продукцию в государствах -

членах ЕАЭС, а также усилить регулирование производства и оборота спиртосодержащей продукции, в том числе в целях пресечения потребления населением такой продукции в качестве суррогатного алкоголя (с установлением подхода, исключающего ценовые преимущества такой спиртосодержащей продукции по отношению к крепкой алкогольной продукции).

1.4.5.16. Федеральное агентство по рыболовству

В целях создания благоприятных условий для развития рыбохозяйственного комплекса, в частности развития конкуренции в области рыболовства, за последнее время принят ряд нормативных правовых актов.

Так вступил в действие Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов».

Закон предусматривает нормы, касающиеся увеличения срока действия договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов до 15 лет, выделения до 20 процентов квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов на инвестиционные цели (закупка новых судов рыбопромыслового флота, построенных на российских верфях, и строительство объектов переработки водных биологических ресурсов), увеличения объема освоения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов с 50 до 70 процентов, осуществления в течение двух лет юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями добычи (вылова) не менее 70 процентов улова водных биологических ресурсов судами, находящимися в их собственности или используемых на основании договора финансовой аренды (лизинга), осуществления рыболовства на основании единого договора на право добычи (вылова) водных биологических ресурсов.

Данная норма введена в действующее законодательство Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов для повышения эффективности, рационального и наиболее полного использования водных биологических ресурсов, по расторжению неосвоенных по долевому принципу квотам добычи (вылова) водных биологических ресурсов в пользу реализации их наиболее эффективным пользователям на аукционах.

Введение нормы по освоению не менее 70 процентов закрепленной за пользователями доли квоты на судах рыбопромыслового флота, принадлежащих пользователю на праве собственности, или используемых им на основании договора финансовой аренды, или на основании договора; фрахтования судов рыбопромыслового флота, принадлежащих на праве

собственности лицам, входящим в одну группу с этим лицом, направлено на исключение из рыбодобывающей отрасли так называемых «рантье» и обеспечение контроля за организацией работы холдинговых компаний, созданных с целью консолидации активов. Причем в рамках закона также предусматривается введение порядка предоставления пользователями сведений о судах, находящихся в распоряжении группы лиц.

Принято постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2016 г. № 502 «Об утверждении правил принудительного прекращения права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов в случаях, указанных в пунктах 6 и 7 части 2 статьи 13 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», и о внесении изменений в правила оформления, выдачи, регистрации, приостановления действия и аннулирования разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, а также внесения в них изменений».

Данные правила устанавливают порядок принудительного прекращения права на добычу (вылов) водных биологических ресурсов у лица, которое находилось или находится под контролем иностранного инвестора.

Принято постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2017 г. № 225 «О внесении изменений в Правила проведения аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами».

Постановление предусматривает возложение полномочий по проведению аукционов по продаже права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) в отношении водных беспозвоночных и млекопитающих для осуществления прибрежного рыболовства с территориальных управлений Росрыболовства на Федеральное агентство по рыболовству.

Централизация проведения указанных аукционов исключает возможность давления на организатора аукциона со стороны участников аукциона (один регион) с одной стороны и местной исполнительной властью с другой стороны.

Также Росрыболовством совместно с Минсельхозом России подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранения водных биологических ресурсов» в части проведения аукционов в электронной форме.

Основным принципом, заложенным в предлагаемый законопроект, является открытость и прозрачность проведения процедуры аукционов в электронной форме, конечная цель которых - создание эффективных и прозрачных процедур торгов.

Указанными нормативными правовыми актами вводятся именно экономические рычаги и механизмы, направленные на повышение

эффективности использования водных биоресурсов, а также на необходимость долгосрочного инвестирования пользователем в свой бизнес с целью эффективного освоения предоставленных ему объемов, что приведет к созданию благоприятных условий для развития рыбохозяйственного комплекса, обеспечения конкурентоспособности российской рыбной продукции на внутреннем и внешнем рынках.

В части аквакультуры (рыбоводства)

По итогам 2016 года производство товарной продукции составило 174 тыс. тонн, что на 13 % больше объемов 2015 года. Производство посадочного материала увеличилось на 26 % и составило 31 тыс. тонн. При том, что в Дальневосточном Федерально округе объем производства товарной продукции увеличилось по сравнению с 2015 годом на 39 %.

Данная положительная динамика свидетельствует об увеличении темпов развития товарной аквакультуры.

Одной из ключевых задач, которая стояла перед Росрыболовством в 2016 году, являлась определение и предоставление новых акваторий для товарного рыбоводства.

Так, в результате данной работы дополнительно сформированная и предлагаемая к аквакультурной деятельности площадь акваторий в Российской Федерации составляет более 168 тыс. га, из которой уже предоставлено в пользование 50 тыс. га.

Ранее до вступления в силу Закона об аквакультуре рыбоводство в Российской Федерации осуществлялась на 320 тыс. га. Таким образом, рыбоводный фонд увеличился более чем на 50 %.

Наибольшее количество акваторий для аквакультуры сформировано в Южном, Уральском и Сибирском федеральных округах.

Следует отметить, что существенный вклад в работу по определению новых акваторий для осуществления рыбоводства внесен с созданием Росрыболовством интерактивной карты акваторий Японского моря.

Так, в Приморском крае сформировано более 37 тыс. га новых акваторий при том, что до 2015 года марикультура осуществлялась на 19,5 тыс. га, то есть предлагаемый рыбоводный фонд в Приморском крае увеличился на 188 %. Данный регион является лидером в Российской Федерации по определению новых акваторий для осуществления товарного рыбоводства.

1.5. Развитие законодательства и правоприменительной практики в сфере конкуренции в Российской Федерации

1.5.1. Развитие законодательства в сфере конкуренции.

А. «Четвертый антимонопольный пакет»

5 января 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 5 октября 2015 года № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 275-ФЗ) («четвертый антимонопольный пакет»).

Четвертый антимонопольный пакет разработан в соответствии с рекомендациями Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Принятые в рамках четвертого антимонопольного пакета изменения антимонопольного законодательства направлены на существенное сокращение административных ограничений субъектов предпринимательской деятельности, повышение эффективности предупреждения и пресечения антимонопольных правонарушений, повышение ответственности должностных лиц органов власти за действия, связанные с недопущением, ограничением или устранением конкуренции, а также расширение процессуальных гарантий и повышение открытости процедуры рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

В качестве основных изменений, введенных Законом № 275-ФЗ можно выделить следующее:

1. Соотнесение национального антимонопольного регулирования и регулирования отношений по защите конкуренции в рамках Евразийского экономического союза

Статья 3 Закона № 275 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) дополнена нормой, в соответствии с которой его положения не распространяются на отношения, урегулированные едиными правилами конкуренции на трансграничных рынках, контроль соблюдения которых относится к компетенции Евразийской экономической комиссии в соответствии с международным договором.

2. Сокращение административных ограничений субъектов предпринимательской деятельности

В соответствии с положениями Закона № 275-ФЗ утратила силу часть 6.1 статьи 5 Закона о защите конкуренции. Таким образом исключена возможность признания доминирующего положения хозяйствующего субъекта, если его доля на рынке определенного товара не превышает 35% (за исключением случаев коллективного доминирования, либо если законодательством Российской Федерации предусмотрено иное).

Кроме того, Законом № 275-ФЗ внесены изменения в ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции, которые предусматривают исключение действий хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение, связанных с ущемлением интересов граждан и организаций, - в случаях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности из сферы антимонопольного регулирования.

Также Законом № 275-ФЗ упразднен реестр лиц, имеющих долю на товарном рынке свыше 35%. Данная норма направлена на сокращение административных обременений, включенных в него компаний.

3. Увеличение ответственности должностных лиц органов власти за действия, связанные с недопущением, ограничением или устранением конкуренции

Законом № 275-ФЗ внесены изменения в статью 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которыми предусмотрено наказание в виде дисквалификации при повторном нарушении должностными лицами органов власти положений антимонопольного законодательства.

Внесение данных изменений способствует увеличению оперативности устранения нарушений антимонопольного законодательства должностными лицами органов власти, а также ужесточает административную ответственность при неоднократном нарушении должностными лицами органов власти антимонопольного законодательства.

4. Создание механизмов формирования единообразной практики применения антимонопольного законодательства

Законом № 275-ФЗ предусмотрено создание в федеральном антимонопольном органе коллегиальных органов, наделенных полномочиями по пересмотру решений территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если такие решения нарушают единообразие в толковании и применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Кроме того, коллегиальный орган ФАС России, функции которого возложены на Президиум ФАС России, получил полномочия давать разъяснения по вопросам применения антимонопольного законодательства по результатам изучения и обобщения практики его применения.

5. Совершенствование законодательства в части противодействия антиконкурентным соглашениям

Существенные изменения заключаются в дополнение признаков наиболее опасного антиконкурентного соглашения – картель. В частности, поправками уточнено, что к таким соглашениям относятся не только картель продавцов, но и картель покупателей.

6. Развитие законодательства о пресечении недобросовестной конкуренции

Законом № 275-ФЗ в Закон о защите конкуренции введена новая глава 2^1 «Недобросовестная конкуренция», содержащая 8 статей,

предусматривающих с учетом практики антимонопольных органов, судебной практики и опыта зарубежных стран детальную регламентацию форм недобросовестной конкуренции. При этом, перечень форм недобросовестной конкуренции остается открытым, что полностью соответствует международному регулированию в этой сфере.

Указанная глава заменила собой статью 14 Закона о защите конкуренции, признанную утратившей силу с введением поправок.

Указанно изменение направлено на существенно повышение эффективности пресечения недобросовестной конкуренции.

7. Расширение институтов предупреждения и предостережения.

Согласно новой редакции статьи 25^7 Закона о защите конкуренции в числе лиц, которым могут быть направлены предостережения, указаны также должностные лица федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственного внебюджетного фонда.

Значительно расширен перечень оснований для выдачи предупреждения.

Необходимо учитывать, что принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении указанных в Законе пунктов (статей) Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Кроме того, исполнение предупреждения является основанием для не привлечения хозяйствующего субъекта к административной ответственности.

Институты предостережения и предупреждения показали свою эффективность в практике применения, поскольку имеют целью устранение признаков и условий совершения правонарушения, что не может не сказываться на самих охраняемых общественных отношениях. Кроме того, устранение признаков нарушения и его последствий при исполнении предупреждения значительно ускоряет невелирование негативных последствий (возможных негативных последствий) как для товарного рынка, так и для его участников.

8. Согласование с антимонопольным органом соглашений о совместной деятельности, заключаемых между конкурентами

Закон № 275-ФЗ дополнил Закон о защите конкуренции положениями предусматривающим, что соглашения о совместной деятельности хозяйствующих субъектов-конкурентов, заключаемые без образования юридического лица, подлежат предварительному согласованию с антимонопольным органом по правилам экономической концентрации в случае, если стоимость активов участников такого соглашения превышает семь миллиардов рублей (выручка свыше десяти миллиардов рублей) либо один из участников такого соглашения включен в реестр.

При этом установлено, что участники соглашения о совместной деятельности, если такое соглашение не требует предварительного согласования с антимонопольным органом, вправе обратиться в антимонопольный орган с заявлением о соответствии такого соглашения требованиям антимонопольного законодательства, которое подается в порядке, предусмотренном статьей 35 Закона о защите конкуренции. В этом случае антимонопольный орган принимает решение о соответствии или несоответствии такого соглашения требованиям антимонопольного законодательства исходя из положений статьи 13 Закона о защите конкуренции.

При этом, Законом № 275-ФЗ статья 11 Закона о защите конкуренции дополнена положением о том, что ее требования не распространяются на соглашения о совместной деятельности, заключенные с предварительного согласия антимонопольного органа (часть 10 статьи 11 Закона о защите конкуренции).

Перечисленные дополнения, сохраняя существующее регулирование соглашений о совместной деятельности, вносят определенность в порядок подтверждения соответствия соглашений о совместной деятельности антимонопольному законодательству и исключают возможность признания рассмотренных антимонопольным органом соглашений о совместной деятельности в качестве антиконкурентных соглашений.

9. Обязательность анализа состояния конкуренции на товарном рынке при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства

В Закон о защите конкуренции введены положения об обязательности проведения антимонопольным органом анализа состояния конкуренции при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения.

Данное положение направлено на существенное повышение качества принимаемых решений с учетом всех особенностей функционирования товарных рынков и оценки поведения на них хозяйствующих субъектов.

Б. «Антикризисный закон»

Федеральный закон от 03.07.2016 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 264-ФЗ) вступил в силу 4 июля 2016 года.

Закон № 264-ФЗ был разработан в целях реализации пункта 25 Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.01.2015 № 98-р и направлен на снижение избыточного антимонопольного контроля за счет установления иммунитетов для предпринимателей, не обладающих значительной рыночной силой, в части запретов на злоупотребление

доминирующим положением, заключения несущественных антиконкурентных соглашений и сокращения количества оснований, по которым антимонопольный орган вправе осуществлять внеплановые проверки соблюдения требований антимонопольного законодательства в отношении субъектов малого предпринимательства без согласования с прокуратурой.

Закон № 264-ФЗ предусматривает:

1. Введение иммунитетов для отдельной категории хозяйствующих субъектов, выручка от реализации товаров, которых за последний календарный год не превышает четырехсот миллионов рублей, в части злоупотребления ими доминирующим положением:

1) юридические лица, учредителем (участником) которых являются физические лица (в том числе индивидуальные предприниматели). Для данного правила предусмотрены исключения, в соответствии с которыми отдельным категориям хозяйствующих субъектов иммунитеты не предоставляются.

2) индивидуальные предприниматели, не входящие в группу лиц с другими хозяйствующими субъектами по основаниям, предусмотренным частью 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции.

3) индивидуальные предприниматели, входящие в группу лиц с другим хозяйствующим субъектом по основанию, предусмотренному пунктом 7 части 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции, либо входящие в группу лиц с хозяйствующим субъектом или хозяйствующими субъектами, единственным участником которого или каждого из которых являются одно или несколько лиц, входящих в группу с хозяйствующим субъектом или хозяйствующими субъектами по основанию, предусмотренному пунктом 7 части 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции.

2. Ограничение круга хозяйствующих субъектов, которые могут быть признаны нарушившими требования статей 10 (доминирующее положение) и 11 (соглашения) Закона о защите конкуренции.

3. Право антимонопольного органа обратиться в суд с иском о признании торгов, запроса котировок, запроса предложений и заключенных по результатам таких торгов, запроса котировок, запроса предложений сделок недействительными только в случае, если проведение таких торгов, запроса котировок, запроса предложений является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Ограничение количества оснований, по которым антимонопольный орган вправе проводить внеплановые выездные проверки в отношении субъекта малого предпринимательства без согласования с органом прокуратуры.

Исключения:

- субъекты естественной монополии;

- соблюдения требований, установленных частью 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

5. Увеличение суммарной стоимости активов по последнему балансу лица, являющегося объектом экономической концентрации и его группы лиц (четыреста миллионов рублей, вместо двухсот пятидесяти миллионов рублей).

Также Закон № 264-ФЗ предусматривает внесение изменений в Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле).

С 4 июля 2016 года положения статей 13 (антимонопольные требования для хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность и осуществляющих поставки продовольственных товаров) и 14 (ограничение приобретения, аренды хозяйствующими субъектами, осуществляющими розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети, дополнительной площади торговых объектов) Закона о торговле не распространяются на хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки продовольственных товаров, выручка которых (их группы лиц, определяемой в соответствии с антимонопольным законодательством) от реализации товаров за последний календарный год не превышает четыреста миллионов рублей.

Следует обратить внимание, что указанное исключение также распространяется на хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность посредством организации торговой сети, совокупная выручка от реализации товаров, которых в рамках одной торговой сети за последний календарный год не превышает четыреста миллионов рублей.

В. «Антимонопольный комплаенс»

Федеральной антимонопольной службой разработан Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее - Законопроект).

Законодательство Российской Федерации в сфере антимонопольного регулирования уже содержит такой институт, как предупреждение.

При этом Законом о защите конкуренции предусмотрено, что лицо, исполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Не менее важным механизмом, стимулирующим соблюдение и способствующим выявлению нарушений антимонопольного законодательства, является освобождение от административной ответственности лиц, добровольно заявивших в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган о заключении недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения или об осуществлении недопустимых в

соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий.

Кроме того, дополнительным инструментом предотвращения нарушений антимонопольного законодательства является разработка и внедрение хозяйствующими субъектами системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства («антимонопольного комплаенса»).

Зарубежная практика применения «антимонопольного комплаенса» разнообразна. Ряд стран - членов Европейского союза на национальном уровне рассматривают возможность снижения санкций при наличии у хозяйствующего субъекта «антимонопольного комплаенса» и его соблюдения. Так, в Великобритании и Франции существует возможность снижения штрафа на 10 %, а в Италии - на 15 %. Такие страны, как Бразилия и Южная Корея, не имея специальных положений относительно «антимонопольного комплаенса», предусматривают определение порядка сертификации корпоративных программ в антимонопольных ведомствах.

В российском законодательстве прямо не закреплены нормы, стимулирующие хозяйствующих субъектов к внедрению «антимонопольного комплаенса».

В связи с этим законопроектом предлагается в Законе о защите конкуренции дать определение указанному понятию, установить принцип добровольности его внедрения хозяйствующими субъектами, а также определить основные (минимальные) требования к содержанию «антимонопольного комплаенса».

Кроме того, законопроектом предусматривается, что внедрение хозяйствующим субъектом «антимонопольного комплаенса» и его функционирование будут являться смягчающим обстоятельством при определении размера санкций в случае нарушения таким хозяйствующим субъектом антимонопольного законодательства.

По мнению ФАС России принятие законопроекта позволит создать дополнительные механизмы, стимулирующие хозяйствующих субъектов принимать меры по предупреждению нарушений антимонопольного законодательства, и будет способствовать улучшению состояния конкурентной среды в Российской Федерации.

Г. «Введение антимонопольного контроля за созданием государственных и муниципальных унитарных предприятий»

Федеральной антимонопольной службой разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект), предусматривающий установление контроля за созданием и изменением видов деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Законопроектом предлагается дополнить Закон о защите конкуренции новой главой 6^1, предусматривающей запрет создания государственных и

муниципальных предприятий или изменение его вида деятельности без предварительного согласования с антимонопольным органом.

Создание государственных и муниципальных предприятий или изменение их видов деятельности негативно влияет на конкурентную среду, приводит к изменению ситуации на рынке, ограничивает конкуренцию.

Соответственно, необходимо создание механизма контроля за созданием государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Законопроектом предусматривается выдача согласия антимонопольного органа в письменной форме на создание, в том числе путем реорганизации (далее – создание), а также изменение видов деятельности государственных и муниципальных унитарных предприятий, за исключением случаев, если создание указанных предприятий предусмотрено федеральным законом, актом Президента Российской Федерации, актом Правительства Российской Федерации.

Выдачу согласия планируется производить в заявительном порядке.

Государственное или муниципальное унитарное предприятие, которое создано с нарушением порядка, подлежит ликвидации в судебном порядке по иску антимонопольного органа.

Д. «ФГИС «ЕИАС».

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 30.01.2015 в первом чтении принят проект федерального закона № 654023-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части раскрытия информации и информатизации регуляторных процессов в сферах естественных монополий и иных регулируемых сферах» (далее - законопроект).

В связи с передачей ФАС России функций упраздненной ФСТ России внесенный проект поправок направлен Аппаратом Правительства Российской Федерации в Федеральную антимонопольную службу для проработки и представления при необходимости в Правительство Российской Федерации в установленном порядке.

Законопроект разработан в целях формирования правового поля функционирования единой среды электронного регулирования, посредством которой обеспечивается реализация государственных функций в сфере естественных монополий.

Создание единого электронного регулирования, объединяющей сбор, анализ, обработку документов и материалов при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере естественных монополий, включая контроль за установлением и применением цен (тарифов) и соблюдением стандартов раскрытия информации, позволит повысить эффективность осуществления такого контроля (надзора).

Федеральной антимонопольной службой подготовлен проект поправок ко второму чтению к указанному законопроекту, предусматривающих сбор необходимой информации от субъектов регулирования в электронном виде в формате шаблонов; расчет цен (тарифов) и нормативов в

автоматизированном режиме при помощи модулей; отказ в рассмотрении ценовой (тарифной) заявки регулирующим органом в случае не размещения ценовой (тарифной) заявки на официальном сайте «ФГИС «ЕИАС» в сроки, установленные Правительством Российской Федерации; мониторинг цен (тарифов); оперативное осуществление контрольных функций; эффективное и понятное для потребителей раскрытие соответствующей информации; осуществление электронного документооборота между органами регулирования и субъектами регулирования.

Проект поправок внесен в Правительство РФ письмом от 22.04.2016 № ИА/26797-ПР/16.

1.5.2. Развитие судебной практики по делам о нарушениях антимонопольного законодательства

Результатом судебных разбирательств за 2016 год явилась выработка судами ряда правовых позиций, которые имеют важное значение как для самой службы, так и для контролируемых ею лиц.

Немаловажную роль играет правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации по вопросу применения антимонопольного законодательства.

16 марта 2016 года Президиум Верховного Суда Российской Федерации утвердил Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, в целях обеспечения единообразного подхода к разрешению судами дел, связанных с применением Закона о защите конкуренции и КоАП РФ в области антимонопольного законодательства.

В частности, в указанном Обзоре разъяснено, что:

- акт проверки не подлежит оспариванию в судебном порядке;

- предупреждение антимонопольного органа может быть оспорено в арбитражном суде;

- решение и (или) предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства подлежит обжалованию только в арбитражном суде;

- изменение или ошибочное определение вида тарифа, установленного уполномоченным государственным органом, в том числе нарушение предельных уровней свободных (нерегулируемых) цен, относятся к нарушениям порядка ценообразования в смысле положений части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции;

- факт наличия антиконкурентного соглашения не ставится в зависимость от его заключения в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством, включая требования к форме и содержанию сделок, и может быть доказан, в том числе с использованием совокупности иных доказательств, в частности фактического поведения хозяйствующих субъектов.

В 2016 году достигнуты положительные результаты и получены практикообразующие судебные акты по следующим делам.

1. Дело № А40-240628/2015 по заявлению Google.

Решением ФАС России действия компании Google Inc. и компании Google Ireland Limited, выразившиеся в предоставлении контрагентам - производителям мобильных устройств для предустановки на мобильные устройства, предназначенные для введения в оборот на территории Российской Федерации, под управлением операционной системы Андроид магазина приложений Google Play при следующих условиях:

- обязательной предустановки совместно с магазином приложений Google Play совокупности иных приложений, продуктов, сервисов Google;

- обязательной предустановки на Мобильные устройства и/или настройки на Мобильных устройствах совместно с магазином приложений Google Play поисковой системы Google в качестве поисковой системы по умолчанию;

- обязательного размещения предустанавливаемых совместно с магазином приложений Google Play иных приложений Google строго в определенных Google местах на экране Мобильного устройства;

- соблюдения запрета на предустановку приложений, продуктов, сервисов, разработанных иными хозяйствующими субъектами, в том числе обеспеченного предоставлением со стороны Google вознаграждения или иного материального стимулирования, признаны нарушением части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Предметом рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства являлся вопрос продвижения Google своих приложений и сервисов используя свою рыночную власть и доминирующее положение в отношении магазина приложений Google Play.

Компаниям выдано предписание о прекращении злоупотребления доминирующим положением и совершении действий, направленных на устранение практик, ограничивающих конкуренцию на товарных рынках, смежных с рынком доминирующего продукта.

В рамках судебного обжалования решение и предписание ФАС России признаны законными и обоснованными.

2. Дело № А40-81895/2013 по заявлениям ОАО «Волжская ТГК» и ОАО «ТГК-6».

Решением ФАС России группа лиц в составе ОАО «Волжская ТГК» и ОАО «ТГК-6» признана нарушившей пункт 11 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в части манипулирования ценами на оптовом рынке электрической энергии (мощности) путем подачи завышенных ценовых заявок на продажу мощности в 2013 году, которые не соответствуют требованиям экономической обоснованности, имеющих своим результатом значительное изменение цены на мощность; ЗАО «ТГК Уруссинская ГРЭС» и группа лиц в составе ОАО «Волжская ТГК» и ОАО «ТГК-6» признаны нарушившими часть 3 статьи 11 Закона о защите конкуренции в части

заключения соглашения, которое привело к манипулированию ценами на оптовом рынке электрической энергии (мощности) в рамках конкурентного отбора мощности на 2013 год (в результате произошел рост цен на мощность со 128 909,75 руб./МВт до 153 966,23 руб./МВт).

ОАО «Волжская ТГК» и ОАО «ТГК-6» оспорили решение ФАС России в судебном порядке.

При рассмотрении дела в Верховном Суде Российской Федерации судом сформулированы следующие практикообразующие правовые позиции:

- признание мощности самостоятельным товаром не свидетельствует о существовании отдельного рынка для ее продажи, поскольку мощность реализуется одновременно с электрической энергией. Таким образом, изучение антимонопольным органом рынка электрической энергии и мощности в границах ЗСП «Волга» не является расширением продуктовых границ рынка, на котором совершено нарушение;

- отсутствие на момент принятия ФАС России оспариваемого решения утвержденных Правительством Российской Федерации критериев существенного изменения цен (цены) на электрическую энергию и (или) мощность само по себе не может служить основанием для признания недоказанным факта существенного изменения цены и, как следствие, манипулирования ценами на товарном рынке.

По итогам судебного обжалования решение ФАС России признано законным.

3. Дело в отношении оператора мобильной связи ПАО «МТС».

ФАС России рассмотрено дело № 1-14-67/00-08-16, возбужденное по заявлению ПАО «МегаФон», указывающему на признаки нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренного статьей 14.6 Закона защите конкуренции, в действиях ПАО «МТС», выразившихся в недобросовестной конкуренции, связанной с введением в гражданский оборот на территории Российской Федерации стартовых комплектов и СИМ-карт, имитирующих внешний вид, в том числе цветовую гамму, товара, вводимого в гражданский оборот ПАО «МегаФон».

Заявитель и ПАО «МТС» осуществляет деятельность на одном товарном рынке – оказание услуг подвижной радиотелефонной связи, то есть являются конкурентами в понимании Закона о защите конкуренции.

В 2015 году ПАО «МТС» запустило в продажу серию стартовых комплектов и СИМ-карт, оформленных в цветовых решениях, отличных от его фирменных цветов, в том числе 35 960 комплектов, выполненных в зеленом цвете и с использованием изобразительного элемента в форме полукруга.

В материалах заявления имеется заключение ВЦИОМ, согласно которому:

- более 70% опрошенных ассоциируют упаковку СИМ-карты и саму СИМ-карту тарифа «Свободный», выпущенную ПАО «МТС», с ПАО «МегаФон»;

- более 60% опрошенных считают оформление упаковок СИМ-карт и самих СИМ-карт ПАО «МТС» и ПАО «МегаФон» в той или иной степени схожим;

При этом более 80% из вышеуказанных респондентов пришли к таким выводам в силу совпадения цветовой гаммы продукции.

Таким образом, ФАС России было установлено, что на рассматриваемом товарном рынке цветовое решение имеет решающее значение для идентификации фирменного стиля компании. Указанный довод подтверждается, в том числе данными исследования цветового обозначения (красный цвет) для регистрации товарного знака, проведенного ЗАО «Аналитика» по заказу ПАО «МТС» в рамках регистрации цветового товарного знака по свидетельству № 560598 (70% респондентов назвали зеленый цвет как цвет, индивидуализирующий компанию «МегаФон»).

В связи с изложенным по результатам рассмотрения указанного дела, ФАС России было принято решение о признании действий ПАО «МТС», связанных с введением в гражданский оборот на территории Российской Федерации стартовых комплектов и СИМ-карт тарифа «Свободный» с использованием в их оформлении элементов фирменного стиля ПАО «МегаФон», в том числе цветовой гаммы товара, вводимого в гражданский оборот ПАО «Мегафон», актом недобросовестной конкуренции, противоречащим пункту 2 статьи 14.6 Закона защите конкуренции. Нарушение было устранено в процессе рассмотрения дела, в связи с чем предписание не выдавалось.

4. Дело № А07-30350/15 в отношении Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Башкортостан, УЖКХ Сипайловский Октябрьского района, УЖКХ Калининского района, УЖКХ Кировского района, ООО «УфаЛифт», ООО «Башкирская лифтовая компания».

Решением Башкортостанского УФАС России от 31.12.2015 по делу № А-136/16-15 действия Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Башкортостан, УЖКХ Сипайловский Октябрьского района, УЖКХ Калининского района, УЖКХ Кировского района, ООО «УфаЛифт», ООО «Башкирская лифтовая компания» признаны нарушением п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции в части совершения действий, выразившихся в заключении соглашения, которое приводит к устранению с рынка комплексного обслуживания лифтов в г. Уфа ООО «Уфа Лифт Плюс».

Данное решение Башкортостанского УФАС также явилось предметом рассмотрения Президиума ФАС России, который оставил его в силе.

По результатам судебного обжалования решение Башкортостанского УФАС России и Президиума ФАС России признаны законными.

5. Дело № А33-22096/2015 в отношении Министерства природных ресурсов и экологии Красноярского края и Государственное предприятие Красноярского края «Красноярское управление лесами».

По результатам рассмотрения дела Красноярское УФАС России решением от 22.09.2015 по делу № 215-16-1 признало Министерство природных ресурсов и экологии Красноярского края (далее – министерство) и Государственное предприятие Красноярского края «Красноярское управление лесами» (далее – предприятие) нарушившими статью 16 Закона о защите конкуренции.

Антимонопольный орган пришел к выводу о разработке Министерством и предприятием антиконкурентной системы, в результате действия которой договоры купли-продажи лесных насаждений для государственных и муниципальных нужд заключались не для реконструкции, ремонта, отопления зданий, строений и сооружений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, т.е. не для достижения целей, указанных в статьей 5 Закона Красноярского края № 21-5820, а в целях перепродажи лесных насаждений, что повлекло необоснованное извлечение прибыли предприятием, повлекло значительные неоправданные затраты и потери бюджетных средств, а также причиняет вред публичным интересам.

Судами установлено, что по заявкам предприятия Министерством за период 2013-2015 гг. проведено 252 аукциона, за период с декабря 2012 года по июнь 2015 года между Министерством и предприятием заключено 1 043 договора купли-продажи лесных насаждений на общий объем 1 833 451, 2 куб.м. Практически все указанные договоры заключались с предприятием как с единственным участником аукциона. В последующем предприятие после заключения договоров купли-продажи лесных насаждений заключало договоры подряда с другими хозяйствующими субъектами, предметом которых являлось выполнение работ по проведению рубок, и одновременная продажа подрядчику лесопродукции, полученной в результате проведения рубок. Право собственности на лесопродукцию переходит к подрядчику с момента подписания акта сдачи-приемки лесосеки в разработку. Стоимость лесопродукции, проданной подрядчику, превышала стоимость, указанную в договорах купли-продажи лесных насаждений, в 8-10 раз. Средства, полученные от реализации древесины подрядчикам, использовались для осуществления текущей деятельности предприятия, что подтверждается сведениями о затратах, представленными предприятием, и не опровергнуто в ходе рассмотрения настоящего дела. При этом план финансово хозяйственной деятельности предприятия не содержит сведений о каких-либо государственных и муниципальных нуждах в отношении заготовки лесопродукции.

Вышеизложенные обстоятельства в совокупности свидетельствуют о том, что Министерством (в 2013 году - Агентством лесной отрасли Красноярского края) под видом исключительных случаев в целях строительства, реконструкции, ремонта, отопления зданий, строений и сооружений, находящихся в государственной или муниципальной собственности, по заявкам предприятия осуществлялась незаконная

организация и проведение аукционов по продаже права на заключение договоров купли-продажи лесных насаждений.

6. Дело № А46-492/2016 в отношении администрации Марьяновского муниципального района Омской области.

Верховный Суд Российской Федерации отказал в передаче жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации на постановление суда кассационной инстанции, которым признано законным решение Омского УФАС России и отменены акты судов первой и апелляционной инстанций об обратном.

Решением Омского УФАС России в действиях администрации муниципального района по закреплению имущества за муниципальным унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения установлено нарушение части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Верховный Суд Российской Федерации поддержал выводы суда кассационной инстанции о том, что передача органами местного самоуправления прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, находящимися в муниципальной собственности, иначе как на основании договоров аренды или концессионных соглашений, заключенных по результатам конкурсных процедур, предусмотренных Законом № 190-ФЗ и Законом № 115-ФЗ, не допускается. Закрепление указанных объектов за унитарным предприятием на праве хозяйственного ведения без проведения таких процедур препятствует развитию конкуренции, поскольку создает для данного хозяйствующего субъекта преимущественные условия в получении муниципального имущества во временное владение и (или) пользование и лишает иных лиц, занимающихся аналогичной хозяйственной деятельностью, возможности получить права на эти объекты.

1.5.3. Развитие правоприменительной практики в отдельных сферах.

1. Сфера строительства

Несмотря на общую тенденцию по избавлению строительной отрасли от административных и экономических барьеров, отдельные акты или действия органов власти требуют соответствующего контроля со стороны антимонопольного органа. Нарушения могут быть допущены при издании нормативных правовых актов, предоставлении адресных льгот, кроме того, рынки строительства, реконструкции, капитального ремонта также рассматриваются через призму законодательства Российской Федерации о контрактной системе, которое регулирует порядок отбора подрядчиков из неограниченного числа субъектов градостроительной деятельности, выполняющих соответствующие работы за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Государственный и муниципальный заказ

Особо стоит отметить изменения, которые произошли в 2016 году - распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.05.2016 № 890-р внесены изменения в перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион) (далее — Аукционный перечень), утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 № 471-р, в соответствии с которыми отбор подрядчика по строительству, в том числе типовых объектов на основании проектной документации повторного применения, должен осуществляться исключительно в форме электронного аукциона, независимо от цены контракта, за исключением работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

Во исполнение пункта 4 Перечня поручений по вопросам совершенствования законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок, а также закупок отдельных видов юридических лиц, утвержденного Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым от 09.04.2016 № ДМ-П13-2034 (далее - Поручение Председателя Правительства Российской Федерации) постановлением Правительства Российской Федерации от 14.11.2016 № 1184 внесены изменения в Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1085.

Согласно указанным изменениям минимальная значимость стоимостных критериев оценки для строительных работ составляет 80%, максимальная значимость нестоимостных — 20%.

Снижение значимости неценовых критериев оценки заявок на участие в конкурсе на закупку строительных работ до 20 % способствует снижению коррупционных рисков, эффективному расходованию бюджетных средств.

Ценообразование

В 2016 году был принят ряд системообразующих нормативных правовых актов, которые должны оказать положительное влияние на состояние конкуренции на рынках строительства.

К таким актам относится принятый в июле 2016 года Федеральный закон от 03.07.2016 № 369-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации…». В Градостроительный кодекс введены понятия сметных норм, сметных нормативов, сметной стоимости, сметных цен строительных ресурсов для формирования единого подхода при разработке нормативных правовых актов в области сметного нормирования и ценообразования.

Законом предусмотрено создание ГИС, включающей реестр сметных нормативов и результаты мониторинга стоимости строительных ресурсов (материалов, изделий и конструкций, монтируемого оборудования, стоимости эксплуатации машин и механизмов, уровня оплаты труда рабочих строителей и механизаторов) в разрезе субъектов Российской Федерации.

Закон устанавливает обязательность применения сметных нормативов, внесенных в федеральный реестр сметных нормативов при строительстве объектов не только за счет средств федерального, регионального и муниципального бюджета, но и государственных корпораций, а также юридических лиц, более чем на 50% принадлежащих Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям.

Одним из ключевых элементов реформы ценообразования, заложенных в законопроект, является эксклюзивное право Российской Федерации на базу сметных нормативов.

Предусматривается возможность формирования стоимости строительства по ресурсному методу, при котором стоимость строительства определяется на основе текущих цен на строительные ресурсы.

Указанная работа проведена Минстроем России по согласованию с ФАС России по поручению Президента Российской Федерации по итогам Госсовета по строительству в мае 2016 года.

Кроме того, во исполнение указанного поручения Президента Российской Федерации и по согласованию с ФАС России приказами Минстроя России утверждены

(i) типовые государственные (муниципальные) контракты на строительство (реконструкцию, реконструкцию с элементами технического перевооружения) объекта капитального строительства гражданского назначения, типовой государственный (муниципальный) контракт на осуществление строительного контроля;

(ii) типовые государственные (муниципальные) контракты на выполнение изыскательских работ, на выполнение проектных работ, на подготовку проектной документации, на осуществление авторского надзора, на выполнение функций технического заказчика (приказы Минстроя России от 05.12.2016 № 895/пр; от 05.12.2016 № 894/пр).

Одним из ключевых рисков при проведении электронного аукциона является недобросовестное исполнение контракта подрядчиком в связи с недостаточной проработанностью условий государственного контракта со стороны заказчика. Снизить указанный риск призвано введение практики использования типовых условий/ типовых государственных контрактов на проектирование, строительство, реконструкцию и капитальный ремонт (в наиболее капиталоемких отраслях).

В совокупности с отказом от практики проведения конкурсов и переходу к электронным аукционам это позволит устранить необъективные подходы к выбору подрядчиков, эффективно и экономно планировать деятельность заказчика и подрядчиков, сократить сроки строительства.

Дорожное строительство

Отдельно стоит отметить, что одной из приоритетных отраслей в рамках исполнения пункта 4 протокола заседания Правительства Российской Федерации от 29.09.2016 № 31 является сфера дорожного строительства.

Проведение анализов состояния конкуренции на отдельных рынках запланировано ФАС России на 2017 год. В частности, в целях сравнительного анализа состояния конкурентной среды на рынке строительства автомобильных дорог в 2013-2014 гг. с текущим состоянием рынка, в 2017 году планируется провести анализ рынка работ по строительству (реконструкции) автомобильных дорог федерального значения. Кроме того, будет проанализирован рынок работ по строительству (реконструкции) автомобильных дорог регионального значения.

Минстроем России и Минтрансом России по согласованию с ФАС России и Минэкономразвития России в 2017 году будут приняты «дорожные карты» по развитию конкуренции в сфере строительства и дорожного строительства.

Примером целевых показателей, предложенных ФАС России, является снижение доли закупок, признанными несостоявшимися с 30% в 2016 на 5 % ежегодно до 2018 года.

Административное обжалование в строительстве

Наряду с полномочиями по контролю за размещением государственного и муниципального заказа в строительстве, а также контролем за ограничивающими действиями и актами органов власти, в ФАС России функционирует механизм административного обжалования в строительстве.

С 10 января 2016 года в связи с вступлением в силу Федерального закона от 13.07.2015 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ФАС России рассматривает жалобы в отношении уполномоченных органов власти в сфере градостроительных отношений и организаций, осуществляющих эксплуатацию инженерных сетей.

ФАС России и ее территориальные органы рассматривают жалобы на нарушения, которые могли быть допущены при осуществлении процедур, включенных в исчерпывающие перечни в сферах строительства, утверждаемые Правительством Российской Федерации в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Обжалованию согласно части 2 статьи 18 Федерального закона «О защите конкуренции» подлежат нарушение установленных сроков осуществления процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства, а также предъявление требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства, если обжалуются действия (бездействие) органов власти.

При обжаловании действий (бездействия) организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей, перечень оснований для обращения в антимонопольный орган согласно части 3 статьи 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции» следующий:

- незаконный отказ в приеме документов, заявлений;
- предъявление к лицу, подавшему жалобу, документам и информации требований, не установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;
- нарушение установленных сроков осуществления процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства;
- предъявление требования осуществить процедуру, не включенную в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства.

Вместе с тем, механизм административного обжалования в строительстве, введенный поправками в статью 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции», которые вступили в силу в январе 2016 года, не заработал в полной мере. В 2016 году в порядке, установленном положениями статьи 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции» по так называемой «короткой процедуре» было подано 39 жалоб, 12 из них — на нарушение сроков выдачи разрешения на строительство или внесения изменений в разрешение на строительство. В свою очередь из 14 жалоб, которые были признаны обоснованными, в 6 случаях подтвердился факт затягивания сроков по выдаче разрешений на строительство.

В 14 случаях жалобы были признаны обоснованными.

Основными причинами являются:

1. В отношении актов и действий (бездействия) органов власти статья 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции» предполагает возможность обжалования только сроков осуществления процедур, и не дает возможности обжаловать необоснованные требования к предпринимателям и их документам.

В тоже время действия сетевых организаций могут быть обжалованы в полной мере.

Планом законопроектной деятельности Правительства России на 2017 год по предложению ФАС России предусмотрено внесение поправок в Федеральный закон «О защите конкуренции» для закрепления возможности обжалования не только сроков оказания государственных услуг и требования осуществить процедуры за рамками исчерпывающих перечней, но и таких нарушений, как незаконный отказ в приеме документов, а также предъявления к предпринимателям требований, не установленных законом.

2. В соответствии с правовой конструкцией статьи 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции» в ускоренном порядке подлежат

рассмотрению нарушения только тех процедур, которые входят в исчерпывающие перечни процедур, утверждаемые Правительством России.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.11.2016 № 1138 утверждены перечни процедур в сфере строительства линейных объектов водоснабжения и водоотведения, а также в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, за исключением линейных объектов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2016 № 1504 утвержден исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов электросетевого хозяйства с уровнем напряжения ниже 35 кВ. В январе 2017 г. Правительством России была принята действующая редакция перечня для сферы жилищного строительства.

Перечни, принятые в 2016 году, вступают в силу в мае-июне 2017 года, после чего нарушение содержащихся в них процедур может быть обжаловано в ФАС России.

В 2017 году будут приняты перечни по теплоснабжению и объектам нежилого назначения.

Таким образом, в 2016 году основное внимание было уделено снятию административных барьеров в отрасли и созданию стимулирующего инвестиционного климата в строительстве.

2. Мероприятия, направленные на достижение задач по расширению конкуренции в соответствующей области контроля, а также совершенствованию законодательства о контрактной системе.

В 2016 году ФАС России принимало активное участие в работе по доработке находящегося на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении проект а федерального закона № 623906-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Законопроект № 623906-6), принятом в первом чтении 17.02. 2015 Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Согласно Законопроекту № 623906-6 планируется законодательно закрепить понятие «электронные процедуры определения поставщиков» и установить особенности проведения электронных процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Предполагается обеспечить проведение всех конкурентных закупок в электронной форме на универсальных электронных площадках, регламентировать процедуру проведения электронного конкурса, а также уточнить процедуры электронного конкурса с ограниченным участием и электронного двухэтапного конкурса, упростить процедуры запроса котировок и запроса предложений в электронной форме.

В сфере государственных и муниципальных закупок в 2016 году наиболее значимыми законодательными изменениями стали изменения действующего законодательства в части совершенствования порядка отбора

подрядчиков при осуществлении работ по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства:

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 г. № 471-р (с учетом внесенных изменений распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2016 г. № 890-р), согласно которому закупка всех видов строительных работ за исключением работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, осуществляется исключительно путем проведения аукциона в электронной форме;

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 20156 г. № 1185 «О внесении изменений в приложения № 1 и 2 к постановлению Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2015 г. № 99», уточняющее дополнительные требования к участникам закупки отдельных видов строительных работ, а также случай отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, в части исключения ограничения применения указанного случая в зависимости от начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупок;

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2016 г. № 1184 «О внесении изменения в Правила оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», устанавливающее, что при оценки заявок, окончательных предложений участников закупки при выполнении работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения максимальная значимость нестоимостных критериев оценки должна составлять 20%.

Также, в 2016 году принят Федеральный закон от 03.07.2016 № 321-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и нужд отдельных видов юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 321-ФЗ), согласно которому с 01 января 2017 года государственные, муниципальные унитарные предприятия осуществляют закупки в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, за исключением федеральных государственных

унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации.

В результате принятия Федерального закона № 321-ФЗ созданы условия для повышения конкуренции на закупках унитарных предприятий, пресечена существовавшая негативная практика вывода бюджетных средств из-под конкурентных процедур законодательства о контрактной системе в низкоконкурентную сферу законодательства о закупках отдельных видов юридических лиц посредством предоставления субсидий унитарным предприятиям.

В 2016 году в целях единообразного толкования и применения отдельных положений Закона о контрактной системе выпущены следующие разъяснения ФАС России и Минэкономразвития России:

1) письмо Минэкономразвития России № 324-ЕЕ/Д28и, ФАС России № АЦ/9777/16 от 18.02.2016 «О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу об установлении в проекте контракта оснований для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта при осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

2) письмо Минэкономразвития России № 6723-ЕЕ/Д28и, Минпромторга России № ЦС-14384/19, Минздрава России № 25-0/10/2-1416, ФАС России

№ АЦ/15615/16 от 14.03.2016 «О позиции Минэкономразвития России, Минпромторга России, Минздрава России и ФАС России по вопросу применения положений постановления Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 1289 «Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

3) письмо Минэкономразвития России № 12589-ЕЕ/Д28и, ФАС России № АЦ/28993/16 от 28.04.2016 «О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу о запрете осуществления закупок работ, услуг, выполняемых организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики, а также организациями, контролируемыми гражданами Турецкой Республики и (или) организациями, находящимися под юрисдикцией Турецкой Республики».

3. Мероприятия, направленные на достижение задач по расширению конкуренции в соответствующей области контроля, а также совершенствованию законодательства о закупках

В 2016 году ФАС России принимало активное участие в работе по доработке находящегося на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении проекта № 821534-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Законопроект № 821534 -6) , принятом в первом чтении 1 5 .0 9 .2015 Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации.

Законопроект № 821534-6 предусматривает изменение Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках), направленны е на повышение прозрачности и эффективности уже существующих требований к закупкам товаров, работ, услуг заказчиков, установление минимальных требований к отдельным элементам закупочной деятельности.

В частности Законопроект № 821534-6 предусматривает установление единого порядка проведения процедур отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при проведении «специализированных торгов» как в части установления закрытого перечня способов закупок, регламентации порядка проведения таких закупок, так и определения закрытого перечня электронных площадок, на которых должны проводиться закупки, с установлением соответствующих требований к программно-аппаратным комплексам электронных площадок.

В сфере корпоративных закупок в 2016 году принят Федеральный закон от 05 апреля 2016 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам стандартизации», согласно которому в Закон о закупках внесены изменения, устанавливающие обязанность заказчика в документации о закупке при установлении требований к поставляемым товарам, выполняемым работам, оказываемым услугам использовать предусмотренные техническими регламентами в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации требования к безопасности, качеству, техническим характеристикам, функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, работы, услуги, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы.

Также в развитие положений Закона о закупках, Минэкономразвития России совместно с ФАС России в 2016 году проведена работа, по результатам которой приняты следующие нормативно-правовые акты:

установлена обязанность применять положений Закона о закупках при осуществлении закупок товаров, работ, услуг федеральными государственными унитарными предприятиями, имеющими существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, перечень

которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации (Федеральный закон от 28.12.2016 № 474-ФЗ) ; утвержден перечень федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, закупки которых осуществляются в соответствии с требованиями Закона о закупках (распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2016 № 2931-р); внесены изменения в особенности осуществления закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на поддержку малого и среднего предпринимательства (постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2016 № 1355); увеличена доля закупок по договорам, заключенным по результатам закупок, участниками которых могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства с 1 января 2018 года с 10% до 15% (постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2016 № 819); утвержден перечень юридических лиц, которые обязаны осуществлять закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства (распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.03.2016 № 475-р); утвержден перечень юридических лиц, проекты планов закупок которых подлежат проводимой органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации оценке соответствия (распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.04.2016 № 717-р); внесены изменения в перечень конкретных заказчиков, чьи проекты планов закупки товаров, работ, услуг, проекты планов закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, проекты изменений, вносимых в такие планы, до их утверждения подлежат проводимой АО «Корпорация «МСП» оценке соответствия требованиям законодательства Российской Федерации, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства в закупке (распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2016 № 2623-р).

4. Услуги авиакомпаний

Дело Татарстанского УФАС России vs Аэрофлот

Учитывая высокую социальную значимость вопросов, связанных с обеспечением ценовой доступности воздушных перевозок, текущая ситуация на рынках авиаперевозок находится на постоянном контроле ФАС России.

Антимонопольными органами принимаются меры в отношении операторов аэропортов, авиакомпаний, злоупотребляющих доминирующим положением на товарном рынке, в том числе в вопросах ценообразования.

Следует отметить складывающуюся успешную правоприменительную практику Татарстанского УФАС России.

Так, Татарстанским УФАС России было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ПАО «Аэрофлот» по признакам нарушения части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции (дело № 05-221/2015). Основанием для возбуждения дела явились обращения граждан на высокую стоимость перевозок, осуществляемых компанией «Аэрофлот» на линии Москва – Казань –Москва.

В ходе рассмотрения дела была выявлена практика применения компанией «Аэрофлот», занимающей доминирующее положение на товарном рынке (маршруте Москва – Казань и Казань – Москва) различных цен (тарифов) при одинаковых условиях их применения без экономического, технологического либо иного обоснования.

Согласно утвержденным требованиям перевозчик вправе устанавливать между двумя пунктами несколько пассажирских тарифов, различающихся по размеру денежной суммы и/или условиям применения тарифа.

Между тем, антимонопольным органом было доказано, что действия перевозчика, занимающего доминирующее положение на товарном рынке, по установлению различных по значению, но одинаковых по условиям применения тарифов без экономического, технологического либо иного обоснования противоречит антимонопольному законодательству, так как приводят (могут привести) к ущемлению прав и законных интересов потребителей услуги регулярных пассажирских перевозок на маршрутах Москва – Казань и Казань – Москва.

По результатам рассмотрения дела ПАО «Аэрофлот» признано нарушившим часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Предписание не выдавалось в связи с устранением нарушения: в ходе рассмотрения дела ПАО «Аэрофлот» были утверждены новые условия применения тарифов по каждой брендовой группе в экономическом классе обслуживания и открыты к продаже тарифы более дешевых подклассов, недоступные в предыдущий периоды, что привело к значительному снижению цен на авиаперевозку по указанному маршруту в период рассмотрения дела.

Решение перевозчиком не обжаловалось.

5. Услуги железнодорожных перевозок

Сделка с предписанием АО «ФГК»

В рамках контроля за экономической концентрацией активов в отношении российских коммерческих организаций ФАС России рассмотрены 3 ходатайства о совершении сделок, направленных на изменение структуры рынка предоставления подвижного состава под перевозку грузов железнодорожным транспортом общего пользования, в том числе ходатайство АО «ФГК» о получении в пользование 100% основных производственных средств (38338 единиц подвижного состава (грузовых

вагонов: 28306 полувагонов, из которых 7149 с улучшенными техническими характеристиками; 10032 вагонов – цистерн) ООО «УВЗ – Логистик». По результатам рассмотрения ФАС России вынесено решение об удовлетворении указанного ходатайства и выдаче предписаний в адрес группы лиц АО «ФГК», ОАО «РЖД» о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на рынках перевозок грузов и предоставления вагонов и недопущение создания дискриминационных условий для грузоотправителей, грузополучателей, транспортных экспедиторов, физических/юридических лиц, владеющих вагонами, контейнерами на праве собственности и/или на ином законом праве.

6. Иностранные инвестиции.

В 2016 году в целях недопущения негативного влияния иностранного капитала на развитие рыбодобывающей отрасли Российской Федерации, являющейся составной частью продовольственной и экономической безопасности страны, ФАС России был подготовлен и направлен на согласование в заинтересованные органы исполнительной власти и организации проект федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». По завершении установленной процедуры согласования данный законопроект был направлен на проведение правовой и антикоррупционной экспертиз в Министерство юстиции РФ и в Институт сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

1.2. Разработаны поправки в проект федерального закона № 788849-6 «О внесении изменений в статьи 15 и 16 Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», направленные письмом Правительства Российской Федерации от 01.08.2016 № 5627п-П7 в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, и касающиеся в частности, дополнения статьи 6 Федерального закона от 09.07.1999 № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», предусматривающее возможность по решению Председателя Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации выносить на рассмотрение комиссии любые сделки, совершаемые иностранными инвесторами в отношении российских хозяйственных обществ.

1.3. Проведена работа по приведению подзаконных нормативных правовых актов в соответствие с Федеральным законом от 06.04.2015 № 82-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации в части отмены обязательности печати хозяйственных обществ», а именно подготовлены и приняты:

- постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2016 № 1448 «О внесении изменения в Правила представления иностранным инвестором или группой лиц, в которую входит иностранный инвестор, информации о совершении сделок с акциями (долями), составляющими уставные капиталы хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, сделок, иных действий, подлежащих предварительному согласованию»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2016 № 1449 «О внесении изменения в Правила осуществления предварительного 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».

1.4. Принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.01.2017 г. № 21-р «О внесении изменений в состав Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.06.2012 № 888-р».

1.5. Принято постановление Правительства Российской Федерации от 30.01.2016 № 46 «О внесении изменений в пункт 9 Положения о Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации». С учетом данных изменений Правительственная комиссия по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации имеет возможность принятия решений путем проведения заочного голосования, что позволит в определенных случаях ускорить рассмотрение и принятие решений по существу по ходатайствам иностранных инвесторов.

7. Сфера здравоохранения

1.) Комиссией ФАС России в 2016 году рассмотрено прецедентное дело о нарушениях антимонопольного законодательства, выразившихся в создании дискриминационных условий распределения объемов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС. С целью формирования единой правоприменительной практики по недопущению и пресечению создания дискриминационных условий распределения объемов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС выработанная позиция доведена до сведения территориальных органов ФАС России.

Комиссией ФАС России в рамках рассмотрения дела № 1-15-150/00-18-15 установлено, что Правительство Санкт-Петербурга не обеспечило недискриминационные условия распределения объемов оказания высокотехнологичной медицинской помощи в рамках программы оказания

бесплатной медицинской помощи на территории города, а Комиссия ОМС Санкт-Петербурга создала дискриминационные условия для ЗАО «КардиоКлиника». Рассмотрев дело № 1-15-150/00-18-15, Комиссия ФАС России, вынесла решение от 24.06.2016 № 18/43343/16, которым признала Правительство Санкт-Петербурга, Комиссию по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования в Санкт-Петербурге нарушившей пункт 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В целях обеспечения конкуренции, антимонопольный орган выдал городской администрации и комиссии обязательные для исполнения предписания. Правительство Санкт-Петербурга и Комиссия ОМС города не исполнили предписания ФАС России, а оспорили решение и предписания в суде. Однако суд первой инстанции не согласился с доводами заявителей, поддержав позицию антимонопольной службы.

Кроме того, в результате административного расследования члены Комиссии Санкт-Петербурга привлечены к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в виде штрафа. В отношении сотрудников Правительства Санкт-Петербурга продолжается расследование с целью установления виновного лица, ответственного за нарушение антимонопольного законодательства.

2.)В рамках осуществления государственного контроля за соблюдением положений антимонопольного законодательства 22 июня 2016 года Комиссия ФАС России по рассмотрению дела № 5-00-1/00-18-15 о нарушении антимонопольного законодательства, учитывая совокупность имеющихся доказательств, признала действия ООО «Лента», выразившиеся в создании дискриминационных условий 41 поставщику алкогольной продукции категории «Вино» при взимании различной платы за одинаковый объем оказанных услуг по размещению информации о товаре в каталоге «Лента товаров» и услуг по размещению товара на специальном оборудовании в течение согласованного срока в таком торговом комплексе ООО «Лента», где реализация товара не производилась, нарушением пункта 1 части 1 статьи 13 Закона о торговле. Также принято решение о выдаче ООО «Лента» предписания о прекращении выявленных нарушений и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции. За совершение указанных нарушений антимонопольного законодательства ООО «Лента» привлечена к административной ответственности. Так, по результатам рассмотрения 37 дел об административных нарушениях были вынесены постановления о наложении на ООО «Лента» штрафов на общую сумму 74 000 000 рублей.

3.) 08.02.2016 Арбитражный суд города Москвы, 06.05.2016 Девятый арбитражный апелляционный суд и 26 июля 2016 года Федеральный арбитражный суд Московского округа подтвердили выводы ФАС России и признали обоснованным решение ФАС России, признавшим Минкультуры

России нарушившим пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части бездействия Министерства, а именно в неприведении порядка аккредитации организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи, в соответствие с требованиями законодательства Российской Федерации.

4.) ФАС России было выдано предупреждение ФСИН России о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в соответствии с которым ФСИН России было необходимо разработать и реализовать механизм обеспечения подозреваемых и обвиняемых, содержащихся под стражей на территориях учреждений ФСИН России, расположенных в границах города Москвы, продуктами питания и предметами первой необходимости, с учетом определенных требований.

Арбитражный суд города Москвы признал недействительным указанное предупреждение ФАС России, исходя из его неисполнимости. Девятый арбитражный апелляционный суд не согласился с решением Арбитражного суда города Москвы, признал предупреждение ФАС России законным. Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 03.11.2016 по делу А40-25399/2016 постановление суда апелляционной инстанции оставлено без изменения, кассационная жалоба ФСИН России – без удовлетворения.

5.) ФАС России в целях недопущения, ограничения и устранения конкуренции при осуществлении государственных закупок лекарственных препаратов с МНН «Глатирамера ацетат» были даны разъяснения от 03.02.2016 № АД/6345/16 о взаимозаменяемости лекарственных препаратов в дозировке 20 мг/мл и 40 мг/мл. Разъяснения ФАС России заключались в том, что лекарственный препарат «Копаксон-Тева» в дозировке 20 мг/мл при ежедневном применении (один раз в сутки) и лекарственный препарат «Копаксон 40» в дозировке 40 мг/мл при применении три раза в неделю с минимальным интервалом между инъекциями – 48 часов при лечении рецидивирующе-ремиттирующего рассеянного склероза (для уменьшения частоты обострений, замедления развития инвалидизирующих осложнений) взаимозаменяемы.

Министерство здравоохранения Российской Федерации, основываясь на разъяснениях ФАС России, объявила аукцион на закупку лекарственных препаратов с МНН «Глатирамера ацетат», предусматривающий один лот (в дозировках 20 мг/мл и/или 40 мг/мл), с единой начальной (максимальной) ценой контракта 4 822 811 952,69 руб. Согласно аукционной документации участники закупки вправе были предложить лекарственные препараты с МНН «Глатирамера ацетат» в дозировках 20 мг/мл и/или 40 мг/мл, что позволяло принять участие в закупке участникам, которые предлагают к поставке препарат с дозировкой 20 мг/мл, а также участникам, которые

предлагают препарат с дозировкой 40 мг/мл, на равных основаниях. При этом в аукционе приняли участие хозяйствующие субъекты, предложившие к поставке как глатирамера ацетат в дозировке 20 мг/мл, так и глатирамера ацетат в дозировке 40 мг/мл («Копаксон 40»).

Важно отметить, что впервые после окончания срока действия патента на лекарственный препарат «Копаксон-Тева», на указанных торгах помимо оригинального (референтного) препарата к поставке был представлен его воспроизведенный аналог (дженерик) с торговым наименованием «Аксоглатиран-ФС» (производства ЗАО «Ф-Синтез»), участие которого было обеспечено предупреждениями ФАС России от 06.04.2016 № ИА/22738/16 и № ИА/22736/16 в адрес Минздрава России и ФГБУ «НЦЭСМП» Минздрава России) о необходимости устранения признаков нарушения антимонопольного законодательства путем обеспечения завершения процедуры государственной регистрации лекарственного препарата «Аксоглатиран ФС» производства ЗАО «Ф-Синтез» (сроки которой были нарушены) и изменения срока подачи заявок на электронный аукцион от 28.03.2016 № 0195100000216000070, обеспечивающего возможность подачи ЗАО «Ф-Синтез» заявки на участие в электронном аукционе в случае принятия Минздравом России решения о государственной регистрации лекарственного препарата «Аксоглатиран ФС».

Министерство здравоохранения Российской Федерации и ФГБУ «НЦЭСМП» Минздрава России в установленный срок исполнили предупреждения ФАС России, что позволило государственным торгам на закупку лекарственного препарата с МНН «Глатирамера ацетат» впервые пройти в условиях конкуренции. При этом начальная (максимальная) цена контракта была снижена на 30 % (экономия составила 1 млрд. 443,9 млн. рублей.), а компания «Тева Фармацевтические Предприятия Лтд.» (Израиль), поставлявшая на протяжении многих лет для государственных заказчиков лекарственный препарат «Копаскон-Тева» (в дозировке 20 мг/мл), впервые утратила доминирующее положение на рынке лекарственного препарата с МНН «Глатирамера ацетат».

6.) 29 февраля 2016 г. Федеральная антимонопольная служба направила в Министерство здравоохранения Российской Федерации предупреждение о необходимости устранить признаки необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами (п. 2 ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции»).

Минздрав России необоснованно отказывался вносить изменения в реестровую запись о государственной регистрации предельных отпускных цен лекарственных препаратов при изменении их производителей, мотивируя отказы необходимостью государственной регистрации новых цен в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 865. Вместе с тем с 1 октября 2015 года вступили в силу поправки в указанные Правила, согласно которым внесение изменений в реестровую запись о государственной регистрации

предельной отпускной цены производителя на лекарственный препарат в части изменения производителя лекарственного препарата, наименования производственных площадок осуществляется Минздравом России на основании заявления держателя или владельца регистрационного удостоверения без согласования с ФАС России и с сохранением последней зарегистрированной цены на лекарственный препарат. В итоге, производители лекарственных препаратов с октября 2015 г. по март 2016 г. не могли внести изменения в реестр цен. При этом реализация лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, на которые не зарегистрирована предельная отпускная цена, не допускается.

В предупреждении ФАС России указала Минздраву России на необходимость рассмотреть все заявления о внесении изменений в реестровую запись о ценах на лекарственные препараты в соответствии с пунктом 6(1) Правил. Министерство здравоохранения Российской Федерации полностью исполнило предупреждение.

7.) Во исполнение выданного антимонопольным органом в связи с наличием признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» предупреждения Минтруд России устранил признаки ограничения конкуренции на рынке электронных ручных видеоувеличителей, исключив из опубликованных на официальном сайте Минтруда России «Методических рекомендаций по установлению медицинских показаний и противопоказаний при назначении специалистами медико-социальной экспертизы технических средств реабилитации инвалида и методики их рационального подбора» требования к электронным ручным видеоувеличителям, защищенные патентами, а также требования, соответствующие определенным производителям. Кроме того, исключены фотографические изображения электронных ручных видеоувеличителей с читаемыми словесными комбинациями, указывающими на конкретные марки электронных ручных видеоувеличителей и производителей.

8.) В апреле 2016 года ФАС России выдала Минздраву России предупреждение о необходимости устранения признаков нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», которые выразились в установлении не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам на рынках оказания услуг по дезинфекции, дезинсекции, дератизации. Минздрав России в полном объеме исполнил предупреждение, а именно: отозвал разъясняющие письма о лицензировании оказания услуг по дезинфекции, дезинсекции, дератизации и издал новое информационное письмо об отсутствии необходимости получения лицензии для осуществления дезинфекционной деятельности в целях обеспечения дезинфекции, дезинсекции, дератизации, которые не предусматривают осуществление мероприятий в рамках оказания медицинской помощи и не являются

медицинской услугой. Письмо опубликовано на официальном сайте Минздрава России.

9.) 29 января 2016 года на официальном сайте Минздрава России были опубликованы Методические рекомендации по диагностике и лечению гриппа, которые содержали выборочные указания на конкретные торговые наименования лекарственных препаратов, рекомендуемых при лечении этого заболевания. Публикация Методических рекомендаций с указанием на конкретные торговые наименования лекарственных препаратов содержит признаки нарушения признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции». ФАС России выдала предупреждение, в рамках которого потребовало внести изменения в документ, исключив из него торговые наименования лекарств. Минздрав России устранил признаки ограничения конкуренции на рынке противогриппозных препаратов, исключив торговые наименования противогриппозных лекарственных препаратов из Методических рекомендаций и оставив только международные непатентованные наименования.

10.) По инициативе Федеральной антимонопольной службы Департамент лекарственного обеспечения и регулирования обращения медицинских изделий Минздрава России добровольно отозвал письмо, в котором разъяснялась возможность ГУП и МУП осуществлять закупки в рамках Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в случае, если деятельность фармацевтической организации, зарегистрированной в организационно-правовой форме унитарного предприятия, не относится к сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

11.) В ходе рассмотрения заявления хозяйствующего субъекта ФАС России установлено, что Росздравнадзором направлено в адрес субъектов обращения медицинских изделий и территориальных органов Росздравнадзора письмо, согласно которому на определенном гематологическом анализаторе для лабораторных исследований применяются исключительно реагенты одного производителя. Вместе с тем данный вывод не был основан на результатах исследования каких-либо объективных данных, в силу чего необоснованно ограничивал возможность иных производителей участвовать в поставке реагентов для указанного анализатора.

С целью закрепления доказательств по нарушению антимонопольного законодательства ФАС России направила запрос информации в Росздравнадзор, в результате чего Росздравнадзор добровольно до выдачи предупреждения Федеральной антимонопольной службы устранил признаки ограничения конкуренции на рынке расходных материалов для анализаторов (часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»), а именно отозвал свое письмо, а также организовал проведение проверки совместимости анализатора и реагентов иных производителей.

12.) ФГБУ «Научный центр экспертизы средств медицинского применения» Минздрава России (ФГБУ «НЦЭСМП») добровольно до выдачи предупреждения Федеральной антимонопольной службы устранены признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», в части необоснованного препятствования осуществлению деятельности посредством затягивания сроков проведения экспертизы качества лекарственного средства и экспертизы отношения ожидаемой пользы к возможному риску применения лекарственного препарата с международным непатентованным наименованием «Бортезомиб». Согласно информации размещённой в сети Интернет, на официальном сайте Минздрава России принято положительное решение о государственной регистрации указанного лекарственного препарата.

13.) 3 августа 2016 года Федеральная антимонопольная служба вынесла предупреждение Федеральному агентству по туризму о том, что изданный Ростуризмом приказ «О формировании списка туристических организаций, осуществляющих деятельность по реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках от 29 февраля 2000 года» устанавливает непредусмотренные российским законодательством требования к туристическим организациям, тем самым создавая условия для ограничения конкуренции между туристическими организациями. ФАС России предупредила о необходимости устранения признаков нарушения антимонопольного законодательства путем исключения из своих приказов условия, препятствующее деятельности хозяйствующих субъектов в рамках реализации соглашения между Россией и Китаем. Ростуризм в установленный срок исполнил предупреждение ФАС России.

14.) ФАС России предостерегла директора по маркетинговым коммуникациям ПАО «Аптечная сеть 36,6» Константина Тиунова о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства в связи с его публичным заявлением в статье под заголовком «Сеть «36,6» создаст закупочный союз из 6 тыс. аптек», опубликованной 20.04.2016 на официальном сайте РБК. Публичное заявление Константина Тиунова о планируемом объединении ПАО «Аптечная сеть 36,6» с хозяйствующими субъектами-конкурентами - другими аптечными сетями в ассоциацию для получения дополнительных скидок от поставщиков, могло привести к нарушению положений частей 1 и 4 статьи 11, а также части 1 статьи 11.1 Федерального закона «О защите конкуренции».

15.) ФАС России предостерегла генерального директора ООО «ФАСТ Интернейшнл» о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства в связи с его публичным заявлением о планируемом поведении на товарном рынке, содержащемся в статье под заголовком «Десять региональных торговых сетей объединились», опубликованной 11.11.2015 на сайте информационного портала «Алтайская правда» в сети

Интернет (http://www.ap22.ru/paper/Desyat-regional-nyh-torgovyh-setey-ob-edinilis.html), о создании десяти крупнейшими региональными торговыми сетями неформального партнерства «Объединение лидеров продуктового ритейла», в том числе для обеспечения закупки товаров, а также учитывая имеющуюся у ФАС России информацию о рассылке генеральным директором в конце 2016 г. предложений поставщикам о согласовании с ним как представителем не входящих в одну группу лиц торговых сетей коммерческих условий сотрудничества с последними, в связи с тем, что такое поведение может привести к нарушению положений частей 1 и 4 статьи 11, а также части 1 статьи 11.1 Закона о защите конкуренции.

8. Развитие правоприменительной практики в части пресечения недобросовестной конкуренции на рынке банковских вкладов.

На протяжении последних лет сохраняет свою актуальность проблема недобросовестной конкуренции кредитных организаций при привлечении денежных средств граждан в срочные банковские вклады.

В частности, ФАС России было установлено, что в конце 2014 года в связи с кризисными явлениями в экономике страны банки для удержания текущих вкладчиков и привлечения дополнительного спроса граждан на услуги по размещению денежных средств в банковские вклады существенно увеличивали процентные ставки по ним, при этом в большинстве случаев заверяя о возможности пополнения данных вкладов по повышенным ставкам в течение всего срока их действия.

Вместе с тем, после снижения в 2015 году среднерыночного размера процентных ставок по вкладам рядом банков были предприняты различные меры по ухудшению потребительских свойств открытых гражданами ранее вкладов и, тем самым, для сокращения размера своих обязательств по ним.

В частности, в поступающих в ФАС России обращениях содержались сведения о следующих действиях кредитных организаций:

- введение комиссионного вознаграждения за выполнение операций пополнения вкладов (в размере от 3% до 10%);
- снижение размера процентов, начисляемых на внесенные во вклады с определенной даты пополнения (например, с 18% годовых до 13% годовых);
- установление небольшой максимальной суммы, на которую может быть пополнен вклад в течение календарного месяца (в размере от 10 тыс. рублей до 100 тыс. рублей);
- значительное увеличение минимальной суммы, на которую может быть единовременно пополнен вклад (например, с 5 тыс. руб. до 5 млн. руб.);
- введение запрета на пополнение вкладов.

Совершив такие действия, банки, помимо получения преимуществ, могли причинить убытки конкурентам в виде упущенной выгоды, поскольку, как было установлено, многие вкладчики не заключили бы договоры вкладов с этими банками, если бы знали о совершении ими названных действий, а обратились бы в целях заключения договоров вкладов в другие банки.

С учетом того, что рассматриваемое поведение банков, кроме прочих последствий, также могло подорвать доверие вкладчиков к банковской системе в целом и привести к социальной напряженности, пресечение этого поведения являлось одним из приоритетных направлений деятельности ФАС России в части контроля за соблюдением антимонопольного законодательства на финансовых рынках.

Значимым событием в этой части стало признание в июне 2016 года Арбитражным судом г. Москвы правомерными решения и предписания ФАС России по делу № 1-00-103/00-07-15 в отношении АО «Тинкофф Банк», которое в одностороннем порядке снизило размер процентов, начисляемых на внесенные в срочные банковские вклады пополнения, и, тем самым, как было установлено, нарушило часть 1 статьи 14 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) в редакции, действовавшей до 2016 года (дело № А40-226434/15-147-1861).

Впоследствии во исполнение предписания ФАС России АО «Тинькофф Банк» отменило свое решение о снижении размера процентов, начисляемых на суммы пополнений по уже заключенным договорам вкладов, и выплатило 9607 действующим вкладчикам 156 миллионов рублей недоначисленных процентов по вкладам.

Кроме того, в 2016 году ФАС России также завершено рассмотрение еще двух дел, по итогам которых были вынесены решения о нарушении статьи 14.8 Закона о защите конкуренции (в редакции, действующей в настоящее время)

- КБ «Гагаринский» (АО) (дело № 1-00-137/00-07-15), введшего комиссионное вознаграждение в размере 5%за операции пополнения уже открытых гражданами срочных вкладов;

- КБ «Транспортный» (ООО) (дело № 1-00-138/00-07-15), установившего относительно небольшую максимальную сумму, на которую может быть пополнен вклад в течение календарного месяца (100 000 рублей/1500 долларов/1500 евро).

Отличие дел, возбужденных в отношении КБ «Гагаринский» (АО) и КБ «Транспортный» (ООО), от всех ранее рассмотренных дел заключалось в том, что ухудшение потребительских свойств действующих вкладов осуществлялось банками в период действия предписаний Банка России, которыми банки были ограничены в привлечении средств физических лиц во вклады определенными остатками на счетах.

Вместе с тем, в рамках рассмотрения дел № 1-00-137/00-07-15 и №1-00-138/00-07-15Комиссия ФАС России, в которой на паритетной основе входили представители Банка России, установила, что, исходя из проанализированных обстоятельств, фактически действия банков, не были направлены на исполнение предписаний Банка России и наличие этих предписаний использовалось ими как формальное основание для

неисполнения условий договоров вкладов, ввиду наличия которых они привлекли на обслуживание дополнительных клиентов.

При рассмотрении дела в отношении КБ «Гагаринский» (АО) Комиссия ФАС России при этом высказала позицию о том, что введение комиссионного вознаграждения за пополнение действующих вкладов граждан ни при каких условиях не может рассматриваться как способ исполнения предписаний Банка России об ограничении деятельности по привлечению средств во вклады.

Предписаний о прекращении нарушения антимонопольного законодательства КБ «Гагаринский» (АО) и КБ «Транспортный» (ООО) не выдавалось, поскольку в ходе рассмотрения дел данные банки прекратили банковскую деятельность в связи с отзывом у них лицензий Банка России на осуществление банковских операций.

Для пресечения аналогичных фактов недобросовестной конкуренции на рынке банковских вкладов граждан ФАС России направил в свои территориальные органы ряд поручений о проведении расследований.

В результате проведенных расследований территориальными органами ФАС России были вынесены предупреждения о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства четырьмя кредитными организациями, которые в некоторых случаях до возбуждения дела, а в других - уже в рамках рассмотрения возбужденного дела сообщили об их исполнении. В отношении некоторых иных банков соответствующие расследования продолжаются.

С учетом того, что сходные случаи недобросовестной конкуренции выявлялись антимонопольными органами, начиная с 2010 года, в целях предупреждения возможных нарушений в дальнейшем ФАС России с Банком России в 2017 году рассматривают возможность подготовки совместного письма о практике признания актом недобросовестной конкуренции действий банков по привлечению денежных средств физических лиц в срочные банковские вклады с последующим ухудшением потребительских свойств данных вкладов.

9. Реклама и недобросовестная конкуренция

Дело в отношении производителя лапши быстрого приготовления ТОО «Доширак-Казахстан»

Комиссией ФАС России рассмотрено заявление ООО «ДОШИРАК КОЯ» о нарушении антимонопольного законодательства со стороны ТОО «Доширак-Казахстан», Республика Казахстан, выразившемся в недобросовестной конкуренции, связанной с введением в гражданский оборот на территории Российской Федерации лапши быстрого приготовления с использованием в оформлении дизайнерских решений, используемых при оформлении продукции ООО «ДОШИРАК КОЯ», а также товарных знаков, принадлежащих Компании «Пальдо Ко., ЛТД».

ООО «ДОШИРАК КОЯ» производит и вводит в гражданский оборот на территории Российской Федерации лапшу быстрого приготовления под товарным знаком «Доширак» со вкусами говядины и курицы. На основании лицензионных договоров ООО «ДОШИРАК КОЯ» при оформлении своей продукции использует товарные знаки «Доширак», принадлежащие Компания «Пальдо Ко., ЛТД» (Республика Корея).

ТОО «Доширак-Казахстан» производит на территории Республики Казахстан и вводит в гражданский оборот на территории Российской Федерации лапшу быстрого приготовления под товарным знаком «Доширак» со вкусами говядины и курицы.

Согласно выводам представленного социологического опроса ВЦИОМ «Определение уровня известности товарного знака» девять из десяти опрошенных (87%) говорят о том, что впервые увидели тестируемый товарный знак (комбинированный товарный знак со словесным элементом «Доширак») более 3 лет назад. При этом 35% респондентов заявили, что знают данный товарный знак более 15 лет или так давно, что не помнятточно, когда впервые его увидели. 20% опрошенных знают данный товарный знак настолько давно, что точно не помнят, при каких обстоятельствах увидели его впервые.

Отвечая на открытый вопрос, 25% опрошенных заявили, что производителем продукции, маркированной тестируемым товарным знаком, является компания «Доширак» (Доширак Коя). Выбирая из предложенных вариантов ответа, три четверти респондентов (75%) отметили компанию «Доширак Коя» в качестве производителя продукции, маркированной данным товарным знаком.

Согласно заключению патентного поверенного Ляховича Б.С., проведшего сравнительный анализ изображений этикеток указанных производителей, представленные на этикетках изображения не являются идентичными, однако содержат одинаковые совокупности доминантных (существенных) признаков, формирующих у потребителя одинаковое зрительное впечатление. В обе сравниваемые этикетки входит словесный элемент «Доширак», тождественный по фонетическому и визуальному критериям сходства, что повышает риск введения потребителей в заблуждение в отношении производителя товара.

Решением Комиссии ФАС России от 26.12.2016 по делу № 1-14-93/00-08-16 действия ТОО «Доширак-Казахстан», выразившиеся во введении в гражданский оборот на территории Российской Федерации лапши быстрого приготовления «Доширак» (лоток 90 г) со вкусом говядины и курицы в упаковках, оформление которых по своему внешнему виду (дизайну) является сходным с оформлением (дизайном) упаковок продукции ООО «ДОШИРАК КОЯ», а также с использованием товарного знака по международной регистрации № 897236, принадлежащего Компании «Пальдо Ко., ЛТД», признаны актом недобросовестной конкуренции,

противоречащим пункту 2 статьи 14.6 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

ТОО «Доширак-Казахстан» выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

10. Электроэнергетика

1.) 19 июля 2016 года Арбитражный суд г. Москвы признал законным решение и предписание Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) в деле против группы лиц в составе ОАО «Дагестанская энергосбытовая компания», ОАО «Нурэнерго», ОАО «Каббалкэнерго», ОАО «Карачаево- Черкесскэнерго», ОАО «Ингушэнерго» и ОАО «Севкавказэнерго».

Указанные гарантирующие поставщики существенно завышали плановые объемы потребления электроэнергии относительно фактических. Вследствие таких действий происходил необоснованный рост цены на электрическую энергию для остальных потребителей Первой ценовой зоны оптового рынка электрической энергии (мощности), что является признаком ограничения конкуренции.

Комиссия ФАС России признала компании нарушившими часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции и приняла решение о выдаче предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, в суммарном по всем компаниям размере более 1,2 млрд. рублей.

2.) 15 августа 2016 года Девятый арбитражный апелляционный суд г. Москвы подтвердил законность решения и предписания Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) по делу о нарушении антимонопольного законодательства в отношении ЗАО «КЭС-Трейдинг» и компаний группы лиц «Т плюс» - одной из крупнейших российских частных организаций, работающих в сфере электроэнергетики и теплоснабжения.

Группа лиц «Т плюс» и ЗАО «КЭС-Трейдинг» заключили незаконное соглашение, которое привело к росту цен на электрическую энергию для потребителей Первой ценовой зоны оптового рынка (территория европейской части России).

По итогам рассмотрения антимонопольного дела группе лиц «Т плюс» было выдано предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода в размере более 860 млн. рублей, полученного вследствие совершения незаконных действий.

1.6. Разъяснения применения антимонопольного законодательства, развитие научной и образовательной деятельности

1.6.1. Формирование единообразия применения норм антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России

С 10 января 2016 года вступил в силу «четвертый антимонопольный пакет». Согласно изменениям статьи 23 Закона о защите конкуренции в ФАС России сформированы коллегиальные органы, которые рассматривают материалы изучения и обобщения практики применения антимонопольными органами антимонопольного законодательства и дают разъяснения по вопросам практики применения антимонопольного законодательства (Президиум ФАС России) и пересматривают решения и (или) предписания территориальных антимонопольных органов в случае, если они нарушают единообразие в применении норм антимонопольного законодательства (Президиум ФАС России и Апелляционная коллегия ФАС России).

А. В 2016 году Президиумом ФАС России утверждены следующие разъяснения:

1) Разъяснение № 1 Президиума ФАС России «Определение монопольно высокой и монопольно низкой цены товара» (утв. Протоколом Президиума ФАС России от 10.02.2016 № 2).

Основные выводы, содержащиеся в данном разъяснении:

- Оценку цены товара на предмет того, является ли она монопольно высокой или низкой, необходимо начинать с установления наличия сопоставимых конкурентных рынков и установления цены товара на таких сопоставимых рынках.
- При применении метода сопоставимых рынков необходимо рассматривать такой рынок, который будет сопоставим по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование. При этом такой рынок должен находиться в состоянии конкуренции.
- Установление наличия сопоставимого конкурентного рынка осуществляется антимонопольным органом с учетом сведений, представленных лицами, участвующими в деле.

2) Разъяснение № 2 Президиума ФАС России «Вертикальные соглашения, в том числе дилерские соглашения» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 17.02.2016 № 3).

Разъяснение № 2 содержит следующие выводы:

- Гражданско-правовые договоры или соглашения, которые не предусматривают передачу товара от одного лица другому, не могут рассматриваться в качестве вертикальных соглашений.

- Если агент заключает от имени принципала договор поставки товара или договор купли-продажи, а не агентский договор, то такой договор будет являться «вертикальным» соглашением.

- Освобождение от запретов, установленных статьей 11 Закона о защите конкуренции, соглашений между хозяйствующими субъектами, входящими в одну группу лиц, если одним из таких субъектов в отношении другого установлен контроль либо если такие субъекты находятся под контролем одного лица (часть 8 статьи 11 Закона о защите конкуренции), не исключает возможность применения в отношении «вертикальных» соглашений иных антимонопольных ограничений.

3) Разъяснение № 3 Президиума ФАС России «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах» (утв. Протоколом Президиума ФАС России от 17.02.2016 № 3).

Выводы, указанные в разъяснениях Президиума № 3:

- При доказывании антиконкурентных соглашений и согласованных действий могут использоваться прямые и косвенные доказательства;

- Факт заключения антиконкурентного соглашения может быть установлен как на основании прямых доказательств так и совокупности косвенных доказательств. Таким образом, суд и антимонопольный орган не обязан утруждать себя поиском прямых доказательств, при наличии совокупности косвенных доказательств, свидетельствующих о наличии недопустимых ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий;

- При оформлении доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства следует иметь в виду, что в качестве таковых не обязательно могут быть только оригиналы соответствующих документов;

- Непредставление подлинных документов, подтверждающих совершение запрещенных действий, и (или) надлежащим образом заверенных копий не может быть само по себе основанием для вывода о недоказанности их совершения;

- Проверка может быть проведена не только в рамках возбужденного дела о нарушении антимонопольного законодательства, но и до его возбуждения;

- Протокол осмотра, составленный в ходе проверки, также является доказательством по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

4) Разъяснение № 4 Президиума ФАС России «Соглашения в инновационных и высокотехнологичных сферах деятельности» (утв. Протоколом ФАС России от 17.02.2016 № 3).

Данное разъяснение содержит следующие общие исключения:

1) соглашения в инновационных или высокотехнологичных сферах деятельности могут быть признаны антимонопольным органом допустимыми при обязательном установлении условий и достижении (возможности

достижения) результатов, указанных в части 1 статьи 13 Закона о защите конкуренции, в совокупности;

2) «вертикальные» соглашения в инновационных или высокотехнологичных сферах могут быть признаны допустимыми также в случаях соответствия их условиям, установленным статьей 12 Закона о защите конкуренции – в случае, если доля каждого из участвующего в соглашении хозяйствующего субъекта на товарном рынке товара, являющегося предметом «вертикального» соглашения, не превышает 20% (часть 2 статьи 12 Закона о защите конкуренции).

5) Разъяснение № 5 Президиума ФАС России «Оценка допустимости способов ведения бизнеса субъектами, занимающими доминирующее положение на рынке» (утв. Протоколом Президиума ФАС России от 24.02.2016 № 4).

Содержит следующие основные положения:

- Действия хозяйствующих субъектов, предусмотренные пунктами 4, 8, 9, 11 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции, а также иные действия, прямо не поименованные в ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции, могут быть признаны допустимыми, если в отношении них выполняются условия, установленные ч. 1 ст. 13 Закона о защите конкуренции.

- Действия хозяйствующих субъектов являются допустимыми, если обязанность их совершения прямо предусмотрена федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, уполномоченных ФОИВов или судебными актами.

- При совершении действий хозяйствующими субъектами в рамках Правил недискриминационного доступа, такие действия могут быть признаны антимонопольными органом допустимыми.

- Действия хозяйствующего субъекта, прямо предусмотренные Правилами торговой практики, одобренными антимонопольным органом, не могут быть признаны нарушением антимонопольного законодательства.

6) Разъяснение № 6 Президиума ФАС России «Доказывание и расчет убытков, причиненных нарушением антимонопольного законодательства» (утв. Протоколом Президиума ФАС России от 25.05.2016 № 7).

Для взыскания убытков с нарушителя антимонопольного законодательства истец должен доказать:

- Факт нарушения антимонопольного законодательства.

- Факт наличия убытков (включая их величину).

- Причинно-следственную связь между нарушением антимонопольного законодательства и причиненными убытками.

Отсутствие доказательств хотя бы по одному из названных обстоятельств может привести к отказу в удовлетворении иска.

Размер подлежащих возмещению убытков должен быть установлен с разумной степенью достоверности. При этом в удовлетворении требования о

возмещении убытков не может быть отказано только на том основании, что их точный размер невозможно установить.

7) Разъяснение № 7 Президиума ФАС России «Порядок применения Закона о защите конкуренции с учетом Правил технологического присоединения, Правил недискриминационного доступа, Правил подключения и законодательства о теплоснабжении» (утв. Протоколом Президиума ФАС России от 30.11.2016 № 15).

Статья 9.21 КоАП устанавливает административную ответственность за нарушение субъектом естественной монополии правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа или установленного порядка подключения (технологического присоединения) к магистральным нефтепроводам и (или) магистральным нефтепродуктопроводам, электрическим сетям, тепловым сетям, газораспределительным сетям или централизованным системам горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения, а также за нарушение собственником или иным законным владельцем объекта электросетевого хозяйства правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии, либо препятствование собственником или иным законным владельцем водопроводных и (или) канализационных сетей транспортировке сточных вод по их канализационным сетям.

Со вступлением в силу Закона № 250-ФЗ нормам статьи 9.21 КоАП был придан специальный по отношениям к нормам статьи 14.31 КоАП характер.

Анализ судебной практики показал, что разъяснения Президиума ФАС России приобрели статус правоприменительной практики, подлежащей учету не только хозяйствующими субъектами, но и судами.

Б. Апелляционная коллегия ФАС России при принятии решений по результатам рассмотрения жалоб на решения и (или) предписания территориальных органов также использует разъяснения Президиума ФАС России.

В 2016 году в ФАС России было подано 60 жалоб на решения и (или) предписания территориальных органов ФАС России.

Возвращено заявителям – 28 жалоб, в связи с нарушением сроков обжалования решения и (или) предписания территориального органа ФАС России.

По итогам рассмотрения жалоб коллегиальным органом приняты следующие решения:

- 19 жалоб оставлены без удовлетворения;
- 6 решений территориальных органов ФАС России отменено;
- 3 решения изменены.

В 2016 году Президиумом ФАС России было вынесено два решения по результатам рассмотрения жалоб на решения и (или) предписания территориальных органов.

Практикообразующим является **решение Президиума ФАС России по жалобе ООО «Башкирская лифтовая компания» на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан,** в соответствии с которым Министерство жилищно — коммунального хозяйства Республики Башкортостан, три управляющие компании г. Уфы и ООО «Башкирская лифтовая компания» признаны нарушившими пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции в части совершения действий, выразившихся в заключении соглашения, которое приводит к устранению с рынка комплексного обслуживания лифтов в г. Уфа ООО «Уфа Лифт Плюс».

В решении Башкортостанского УФАС России сделан вывод о том, что в результате заключения антиконкурентного соглашения, заключенного между Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Башкортостан, тремя управляющими компаниями, ООО «УфаЛифт» и ООО «Башкирская лифтовая компания» ООО «Уфа Лифт Плюс» было фактически вытеснено с рынка услуг по комплексному обслуживанию лифтов в г. Уфа. Этому способствовали односторонние отказы от исполнения договоров на комплексное обслуживание лифтов, направленные в адрес ООО «Уфа Лифт Плюс» от управляющих компаний.

В рамках данного дела Президиумом ФАС России были сформулированы следующие выводы:

1) Доказывать факт реального исполнения соглашения при возбуждении дела по статье 16 Закона о защите конкуренции не требуется, поскольку нарушение состоит в достижении участниками определенной договоренности, которая приводит или может привести к последствиям, перечисленным в статье 16 Закона о защите конкуренции;

2) Аудиозапись, сделанная заявителем, может выступать надлежащим доказательством в совокупности и наряду с другими доказательствами по делу (объяснения лиц, материалы прокуратуры).

Кроме того, решение Башкортостанского УФАС России было также обжаловано в суд.

Арбитражный суд Республики Башкортостан отменил решение Башкортостанского УФАС России.

Суды апелляционной и кассационной инстанций отменили решение Арбитражного суда Республики Башкортостан, признав решение Башкортостанского УФАС России законным и обоснованным, фактически изложив в своем решении позицию Президиума ФАС России, указанную в решении.

Не менее важным является **решение Президиума ФАС России по жалобе ГУП МО «Мособлгаз» на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве**, которым в действиях ГУП МО «Мособлгаз» установлен факт нарушения пункта 10 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, выразившийся в злоупотреблении доминирующим положением на рынке оказания услуг по транспортировке природного газа

по трубопроводам (газораспределительным сетям) путем нарушения порядка ценообразования при осуществлении подключения (технологического присоединения) потребителей к газораспределительным сетям.

В ходе рассмотрения жалобы ГУП МО «Мособлгаз» было установлено следующее.

Дело о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено Московским УФАС России по заявлениям граждан. ГУП МО «Мособлгаз» направило проекты договоров без указания платы за подключение, утвержденной РЭК Москвы, указанным конкретным Потребителям.

В рамках данного дела Президиумом ФАС России был сформулирован следующий вывод.

Нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования может являться злоупотреблением доминирующим положением, запрещенным пунктом 10 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, в тех случаях, когда оно приводит или может привести к: недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей.

Дело, рассмотренное по конкретным заявлениям и фактам направления конкретных договоров в адрес определенного круга потребителей, а также конкретные относительные правоотношения, возникшие из договоров, указывают на определенность круга лиц независимо от количества затронутых субъектов.

С сфере энергоснабжения необходимо указать **решение Апелляционной коллегии ФАС России по жалобе ПАО «ТНС энерго Ростов-на-Дону» на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области**, которым ПАО «ТНС энерго Ростов-на-Дону» признано нарушившим часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в результате ограничения поставки электроэнергии потребителям из-за задолженности по оплате электроэнергии, образовавшейся вследствие неправомерного выставления ПАО «ТНС энерго Ростов-на-Дону» данным потребителям объема электроэнергии, потребленной на общедомовые нужды.

По итогам рассмотрения жалобы Апелляционной коллегией ФАС России в решении сформулированы следующие выводы:

1) ПАО «ТНС энерго Ростов-на-Дону» занимает доминирующее положение на рынке услуг по реализации электрической энергии в границах Ростовской области, соответственно на деятельность общества на рынке услуг по реализации электрической энергии распространяются ограничения, установленные частью 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции;

2) Возможность прямой оплаты жильцами многоквартирного жилого дома ресурсоснабжающим организациям коммунальных услуг, потребляемых при использовании общего имущества в таких домах, за исключением случая

осуществления собственниками помещений дома непосредственного управления таким домом (часть 8 статьи 155 ЖК РФ), а также в результате принятия решения общим собранием лиц, проживающих в многоквартирном жилом доме вносить плату за все или некоторые коммунальные услуги ресурсоснабжающим организациям (часть 7.1 статьи 155 ЖК РФ), не предусмотрена законом.

Кроме того, решение Ростовского УФАС России было также обжаловано в Арбитражный суд Ростовской области.

Решением АС Ростовской области решение Ростовского УФАС России признано незаконным.

Постановлением 15 ААС решение Арбитражного суда Ростовской области отменено, в удовлетворении заявленных требований отказано.

Также необходимо выделить **решение Апелляционной коллегии ФАС России по итогам рассмотрения жалобы Зюзько М.Б. на решение Псковского УФАС России.**

Решением Псковского УФАС России Зюзько М.Б. был признан нарушившим пункт 1, 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции путем заключения соглашения между организатором торгов Кучеровым Д.В. и участником этих торгов при проведении публичного предложения продавца, что привело к ограничению конкуренции и созданию преимущественных условий для участника торгов путем доступа к информации.

Апелляционной коллегии ФАС России в решении сделаны следующие выводы:

При оценке заявок для допуска к участию в торгах по продаже имущества предприятия–банкрота конкурсный управляющий, в случае если он является организатором торгов, должен оценить поступившие заявки от участников торгов на предмет нахождения их в группе лиц с предприятием-банкротом по основаниям, указанным в части 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции.

Допуск к участию в торгах лица, входящего в одну группу лиц с организатором торгов, в нарушение статьи 110 Закона о банкротстве, свидетельствует о создании преимущественных условий при проведении торгов, что является нарушением пункта 2 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, Решение Псковского УФАС России было также обжаловано в Арбитражный суд Псковской области.

Решением Псковского УФАС России в удовлетворении требований Зюзько М.Б. о признании незаконным решения Псковского УФАС России, в том числе в редакции решения Федеральной антимонопольной службы, отказано.

Следующее **Решение Апелляционной коллегии** было принято с учетом разъяснений Президиума ФАС России «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных

рынках, в том числе на торгах», утвержденными протоколом Президиума ФАС России от 17.02.2016 № 3.

Доказательствами заключения антиконкурентного соглашения является совокупность следующих косвенных доказательств:

1) идентичность заявок участников;

2) наличие у участников торгов договорных отношений (заключение договоров займа до проведения торгов, сумма которого соизмерима по размеру с обеспечением заявки на участие в торгах);

3) поведение ответчиков, выразившееся в фактическом отсутствии конкурентной борьбы между допущенными участниками торгов при участии в закупочной процедуре;

4) экономическая целесообразность снижения цены участниками в целях победы на торгах, установленная территориальным органом в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

К указанным выводам Апелляционная коллегия ФАС России пришла **по итогам рассмотрения жалобы ООО «Уренгойдорстрой» на решение Пермского УФАС**.

Решение Пермского УФАС России, а также решение Апелляционной коллегии ФАС России были обжалованы в Арбитражный суд города Москвы. Решением АС города Москвы в удовлетворении заявленных требований отказано полностью.

Следующим важным **решением Апелляционной коллегии ФАС России является решение, принятое по результатам рассмотрения жалобы ООО «Нестле Россия» на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области.**

По итогам рассмотрения жалобы Апелляционная коллегия ФАС России пришла к следующим практикообразующим выводам:

Статьей 4 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» железнодорожные перевозки отнесены к сфере деятельности субъектов естественных монополий.

Хозяйствующий субъект не может быть признан субъектом естественной монополии, если:

1) между Ветвевладельцем и Контрагентом заключен договор на эксплуатацию железнодорожного пути необщего пользования;

2) услуги по подаче, уборке, перемещению вагонов, аренде подъездных железнодорожных путей, не являлись предметом договора;

3) в материалах дела отсутствуют документальные доказательства, указывающие на факт оказания услуг железнодорожных перевозок, отнесенных к сфере деятельности железнодорожных перевозок.

Положение хозяйствующего субъекта не может быть признано доминирующим, если его учредителями (участниками) являются физические лица, выручка от осуществляемой им предпринимательской деятельности не превышает 400 млн. руб. При этом в группу лиц с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами по основаниям,

предусмотренным частью 1 статьи 9 Закона о защите конкуренции, он не входит и не является субъектом естественной монополии в понимании Закона о защите конкуренции.

1.6.2. Развитие научной и образовательной деятельности в сфере конкурентного права и антимонопольного законодательства

Развитие экономических отношений в России, основанное на принципах рыночной экономики и необходимости защиты конкуренции между хозяйствующими субъектами, стало причиной формирования новой отрасли российского права – конкурентное право.

Защита конкуренции является конституционным принципом, обеспечивающим демократическое устройство Российской Федерации и ее территориальную целостность.

Положения антимонопольного законодательства и нормы конкурентного права имеют важнейшее значение для всех сфер экономической деятельности, начиная от регулирования деятельности естественных монополий и доминирующих на рынке компаний, до регулирования государственных и муниципальных закупок и торгов по распоряжению государственными ресурсами.

Специалисты, владеющие компетенциями в области антимонопольного регулирования и конкурентного права, в настоящее время востребованы как в сфере государственного управления, так и частными негосударственными предприятиями и организациями.

Сложившиеся специальные правовые механизмы, регулирующие отношения по защите и развитию конкуренции, однозначно свидетельствуют о специфических предмете и методе, свойственных конкурентному праву, как самостоятельной отрасли права.

В настоящее время активно развивается наука и образование в сфере конкурентного права.

В высших учебных заведениях России на 46 кафедрах и центрах изучения конкурентного права преподаются учебные дисциплины «конкурентное право». При этом география их работы чрезвычайно обширна: Москва, Санкт-Петербург, Воронеж, Саранск, Ульяновск, Саратов, Киров, Оренбург, Екатеринбург, Челябинск, Нальчик, Кемерово, Горно-Алтайск, Улан-Удэ, Владивосток и другие регионы России.

Опубликовано значительное количество монографий, научных статей и иных публикаций, в том числе учебников и учебных пособий.

При поддержке ФАС России создан и функционирует Научно-методический совет образовательных организаций и кафедр конкурентного права и антимонопольного регулирования ФАС России, в состав которого входят представители юридической науки и высших учебных заведений, специализирующиеся, в том числе на проблемах конкурентного права.

Указанным Научно-методическим советом разработана, утверждена и

направлена в образовательные организации типовая программа по дисциплине «Конкурентное право».

Существующий и возрастающий с каждым днем спрос на юристов-профессионалов в антимонопольной сфере может быть удовлетворен только с возможностью развития науки конкурентного права.

В настоящее время, ввиду отсутствия единой научной специальности «конкурентное право», защита диссертаций по конкурентному праву осуществляется по различным научным специальностям, в том числе по 12.00.03 (гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное право), 12.00.14 (административное право; административный процесс); 23.00.02 (политические институты, процессы и технологии).

С отсутствием единой специальности возникают сложности в работе над подготовкой и в защите диссертаций по вопросам конкурентного права. Подобная неоправданная фрагментация юридического знания исключает комплексный подход к изучению и рассмотрению проблем конкурентного права.

Вопрос необходимости дополнения номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, специальностью «Конкурентное право» был рассмотрен 21 февраля 2017 года на заседании Научного совета Российской Академии Наук по проблемам защиты конкуренции и получил одобрение.

Научный совет Российской академии наук по проблемам защиты конкуренции был образован 23 июня 2015 года в рамках реализации Соглашения о сотрудничестве ФАС России и Российской Академии Наук решением Президиума РАН. Сопредседателями Научного совета утверждены руководитель ФАС России И.Ю. Артемьев и директор Института государства и права РАН академик РАН А.Г. Лисицын-Светланов. В соответствии с положением о Научном совете основными направлениями его деятельности являются изучение состояния конкуренции и антимонопольного регулирования в России и зарубежных странах, выработка предложений по борьбе с картелями и совершенствованию государственного заказа и определение перспективных направлений научных исследований.

ФАС России в рамках работы по адвокатированию конкуренции проводит активную деятельность по развитию конкурентного права как образовательной и научной дисциплины, указанная деятельность включает в себя несколько направлений.

6-7 декабря 2016 года на площадке инновационного центра «Сколково» (г. Москва, Российская Федерация) состоялась Ежегодная международная научно-практическая конференция «Антимонопольная политика: наука, практика, образование».

В сентябре 2017 года ФГАУ «Учебно-методический центр» Федеральной антимонопольной службы» (г. Казань) отмечает пятилетие со дня своего открытия в городе Казани.

Эти пять лет стали очень плодотворными: Центр получил статус Базовой организации по обучению сотрудников конкурентных ведомств стран СНГ, на его площадке проводятся научно-практические конференции, международные стажировки, был открыт филиал в Москве. Центр стал известной площадкой для обсуждения актуальных вопросов по антимонопольного регулирования и конкурентной политики не только в России, но и за ее пределами.

С момента открытия в Казани Учебно-методического центра ФАС России количество прошедших обучение по программам повышения квалификации составило 3 266 человек, 1819 из них – государственные гражданские служащие ФАС России, обученных в рамках исполнения государственного задания.

2 601 человек с 2012 года стали участниками семинаров, проводимых УМЦ ФАС России.

Генеральные задачи, которые стоят перед Учебно-методическим центром:

- получение статуса высшего учебного заведения – академии;
- создание корпоративного образовательного портала ФАС России с учетом опыта ведущих корпоративных образовательных центров России;
- развитие направления прикладных исследований и анализов состояния конкуренции на товарных рынках.

С 2011 года ФАС России ежеквартально выпускает электронный научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика», на страницах которого освещается широкий круг вопросов конкурентного права.

В течение декабря 2015 г. и I полугодия 2016 г. ФАС России была подготовлена и проведена Олимпиада по антимонопольному регулированию для школьников 11 классов. Ее главной целью являлось повышение знаний школьников об отечественном и зарубежном антимонопольном законодательстве и нахождение наиболее подготовленных в этой области выпускников средних учебных заведений.

Всего финалистами стали 7 участников. Награждение финалистов Олимпиады происходило 3 июня 2016 г. – её победителем по итогам проверки работы по теме «Контрактная система Российской Федерации в сфере государственных и муниципальных закупок» и устного собеседования был выбран победитель, а в финал Олимпиады прошли ещё 11 участников. Финалисты были награждены сертификатами и памятными призами, а также получили преимущество при поступлении в ряд вузов.

1.7. Международное сотрудничество как фактор повышения эффективности реализуемой конкурентной политики

Реализация российским антимонопольным органом полномочий в сфере международного сотрудничества представляет собой одно из важнейших направлений работы, обеспечивающих достижение стратегической цели ведомства по повышению эффективности реализуемой конкурентной политики.

Достижение данной цели обеспечивается путем решения двух ключевых задач в рамках реализации направлений международного сотрудничества.

Первая задача связана с активным участием в обсуждении последних мировых тенденций в области конкурентной политики. При этом ставится задача не только в использовании в практической работе результатов обсуждений и конкретных продуктов, но и участие в их выработке. Данная задача реализуется через активное участие российского антимонопольного органа в деятельности международных организаций, занимающихся вопросами конкурентной политики, таких как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международная конкурентная сеть (МКС), Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Форум Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС).

Вторая задача в области международного сотрудничества связана непосредственно с применением современных наработок в сфере конкурентной политики в практической деятельности российского антимонопольного органа. Речь идет о совершенствовании антимонопольного законодательства и практики его применения. Все более актуальным становится направление работы, связанное с развитием практического взаимодействия антимонопольных органов при расследовании конкретных нарушений антимонопольного законодательства. В данном контексте полезными оказываются любые формы сотрудничества, начиная от обмена информацией и подходами к проводимым расследованиям, заканчивая более прогрессивными формами сотрудничества, предусматривающими координацию правоприменительной деятельности антимонопольных органов в случаях, когда нарушения затрагивают интересы более одной стороны.

Все указанные выше направления международного сотрудничества в условиях глобализации мировой экономики и развития региональной интеграции приобретают особую актуальность. Основные результаты работы российского антимонопольного органа по развитию международного сотрудничества в 2016 году приводятся ниже.

Международное сотрудничество в области защиты и развития конкуренции в 2016 году 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 и Евразийского экономического союза (ЕАЭС), как на

двусторонней, так и многосторонней основе, в соответствии с международными договорами и законодательством Российской Федерации.

Важным направлением работы ФАС России традиционно было сотрудничество с ведущими международными организациями, специализирующимися на вопросах защиты и развития конкуренции - ОЭСР, ЮНКТАД, МКС, АТЭС.

Центральным событием прошедшего года в рамках **взаимодействия с ОЭСР** стало участие делегации ФАС России во главе с руководителем Службы И.Ю. Артемьевым в заседании Комитета по конкуренции ОЭСР и его Рабочих групп в июне 2016 года.

Данный визит был обусловлен приглашением И.Ю. Артемьева представить доклад о развитии конкурентного законодательства и политики в Российской Федерации, что является показателем особого интереса к российскому опыту со стороны ОЭСР и стран-членов Организации и положительной динамики развития взаимодействия между Российской Федерацией и ОЭСР в целом, несмотря на приостановку ее вступления в Организацию. В своем докладе И.Ю. Артемьев рассказал об изменении полномочий ФАС России в части тарифного регулирования, о последних изменениях российского антимонопольного законодательства, подготовленных, в том числе, с учетом Рекомендаций ОЭСР, об основных направлениях международного сотрудничества российского конкурентного ведомства.

Председатель Комитета по конкуренции ОЭСР Фредерик Женни отметил актуальность доклада И.Ю. Артемьева и выразил надежду на продолжение активного сотрудничества ФАС России и ОЭСР.

Помимо этого, представители ФАС России приняли участие и выступили с докладами в других дискуссиях в рамках заседаний Комитета по конкуренции ОЭСР и его Рабочих групп, в частности, по вопросам взаимодействия конкурентной и антикоррупционной политики, национальных режимов контроля слияний, влияния предоставления скидок на конкуренцию, заключения мировых соглашений.

Кроме того, представители ФАС России приняли участие в работе Глобального форума по конкуренции, Комитета по конкуренции ОЭСР, его Рабочих групп, которые состоялись в конце ноября – начале декабря 2016 года. В рамках участия в данных мероприятиях представителями ФАС России были сделаны доклады по таким вопросам, как влияние инноваций на конкуренцию на рынках услуг наземного транспорта, ценовой дискриминации, определения географических границ рынков и др. Кроме того, в ходе данных мероприятий был представлен опыт расследования ФАС России на рынках информационно-коммуникационных технологий, полученный в рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства компанией Google, вызвавший интерес со стороны участников мероприятий.

По линии ОЭСР также продолжилось укрепление сотрудничества между ФАС России с Региональными центром по конкуренции ОЭСР в

Венгрии (РЦК ОЭСР). Представители ФАС России приняли участие в ряде семинаров, РЦК ОЭСР, посвященных, как обсуждению общих теоритических вопросов конкурентной политики, целевой аудиторией которых выступили молодые специалисты антимонопольных органов, так и специальных вопросов, таких как адвокатирование конкуренции и антимонопольное регулирование в финансовом секторе.

Традиционно один из выездных семинаров РЦК ОЭСР прошел на территории России и был организован совместно с ФАС России. Данный семинар был проведен в г. Суздале в июне 2016 года на тему «Противодействие сговору на торгах и коррупции», следует отметить, что представители ФАС России наравне с экспертами ОЭСР выступили с ключевыми докладами по темам, предложенным к обсуждению.

В 2016 году в рамках взаимодействия с ОЭСР представители ФАС России участвовали в заседаниях Сети экономических регуляторов ОЭСР, в рамках которых обсуждались такие вопросы, как роль регуляторов в управлении инфраструктурой, вовлечение стейкхолдеров в процесс регулирования, а также поведенческие подходы к регулированию рынков.

Кроме того, в отчетном периоде ФАС России принимала участие в исследовании Сети экономических регуляторов ОЭСР на тему «Роль регулятора и текущие проблемы, связанные с инфраструктурой».

В продолжение темы, связанной регуляторной политикой, нельзя не остановиться на **развитии международного сотрудничества в области тарифного регулирования в энергетической сфере.** Специализированной площадкой для работы в данном направлении является Региональной ассоциации органов регулирования энергетики (ЭРРА). В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2016 года № 378-р ФАС России является действительным членом ЭРРА и принимает самое активное участие в работе данной международной организации. Ассоциация насчитывает 30 стран-членов, среди которых государства Восточной Европы, Средней Азии, Африки, а также СНГ.

В течение 2016 года представители ФАС России приняли участие и выступили с докладами в ходе ключевых мероприятий ЭРРА - Общее собрание ЭРРА, заседания Рабочей группы по вопросам потребителей и розничных рынков, Конференция по инвестициям и регулированию энергетики, а также в ряде учебных мероприятий.

Следует отметить, что Российская Федерация всегда играла важную роль в функционировании ЭРРА, русский язык был закреплен в качестве официального языка Ассоциации. В настоящее время продолжение взаимодействия с ЭРРА является безусловным приоритетом ФАС России. Полагаем, что участие в мероприятиях ЭРРА в 2016 году позволило России в лице ФАС России укрепить позиции в данной организации, что подтверждается интересом и высокой оценкой со стороны зарубежных коллег к выступлениям представителей Службы, принимавших участие в указанных мероприятиях.

В отчетном периоде ФАС России была продолжена **работа в рамках МКС** в качестве члена Координационного комитета МКС, являющегося руководящим органом этой организации, а также ряде рабочих органов МКС (ФАС Росси является председателем второй подгруппы рабочей группы по картелям совместно с антимонопольным органом Австралии, а также председателем группы МКС по регламенту совместно с конкурентным ведомством Бразилии).

В 2016 году представители ФАС России принимали активное участие в мероприятиях МКС, обеспечивая представление материалов и позиции ведомства по обсуждаемым вопросам.

Ключевым мероприятием в деятельности МКС традиционно стала 15-я Конференция МКС, которая прошла в Сингапуре. В ходе данной конференции представители ФАС России выступили в качестве модератора и содокладчика сессии Рабочей группы МКС по адвокатированию, а также в качестве спикера в составе президиума секционного заседания Рабочей группы МКС по эффективности антимонопольных ведомств.

Одной из основных тем, обсужденных в 2016 году в рамках Координационного Комитета МКС, стала тема по определению приоритетных проектов для реализации в ближайшей перспективе. В результате были определены 10 таких проектов, по трем из которых в настоящее время ФАС России совместно с конкурентными ведомствами Франции, Бразилии, Мексики, Сингапура ведется детальная проработка. Это проекты «Новые задачи», «Применение антимонопольного законодательства», «Сотрудничество с региональными конкурентными сетями».

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 позиции по принципиальным вопросам развития конкуренции в мировом масштабе.

Сотрудничество **по линии ЮКТАД** в 2016 году получило новое развитие, что было связано с проведением ряда встреч на уровне руководства ФАС России и ЮНКТАД, позволивших наметить направления совместной работы на перспективу.

Основной темой встреч руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева с Директором Департамента международной торговли товарами и услугами ЮНКТАД Гилермо Вайесом стала тема проведения расследований трансграничных нарушений и повышения эффективности их проведения антимонопольными органами.

И.Ю. Артемьевым была отмечена особая актуальность сотрудничества антимонопольных органов всех стран по противодействию антиконкурентным практикам крупных транснациональных корпораций. Г-н Вайес выразил солидарность с высказанной озабоченностью относительно действий транснациональных корпораций на глобальных рынках и надежду

на активное участие ФАС России в работе по решению существующей проблемы. В результате встречи была достигнута договоренность о проведении в октябре 2016 года в рамках 15-й сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции (далее - МГЭ ЮНКТАД) специальной сессии, посвященной международному сотрудничеству при расследовании трансграничных дел на рынках информационных технологий и океанских линейных перевозок. Основным докладчиком и со-организатором данной сессии выступила ФАС России. В ходе данного мероприятия была представлена позиция ФАС России о необходимости интенсификации сотрудничества между конкурентными ведомствами всех стран мира в целях обеспечения борьбы с ограничительными деловыми практиками транснациональных компаний. Данная идея была поддержана со стороны ЮНКТАД, что было также подтверждено в ходе двусторонней встречи делегации ФАС России с заместителем Генерального секретаря ЮНКТАД Хоакимом Райтером и главой отдела по конкуренции ЮНКТАД Терезой Морейра.

В развитие данной идеи в ходе закрытия 15-й сессии МГЭ ЮКНТАД ФАС России выступила с предложением о включении отдельного вопроса по разработке международного правового инструментария по международному сотрудничеству при расследовании трансграничных дел в повестку 16-й сессии МГЭ ЮНКТАД, которая состоится в июле 2017 года.

Данная идея была одобрена, в поддержку предложения ФАС России выступили делегации Египта, Бразилии, ЮАР, Ирана, Коста-Рики, Индонезии, Китая, Демократической Республики Конго, Нигерии, Республики Конго, Филиппин, Вануату, Ливана и Пакистана.

Полагаем, что ЮНКТАД, являясь наиболее глобальной площадкой для диалога между конкурентными ведомствами различных стран, представляет собой перспективную площадку для выработки совместных решений на вызовы современности, одним из которых является ограничительная деловая практика транснациональных компаний, представляющая угрозу для развивающихся экономик.

В 2016 году поступательно продолжало развиваться сотрудничество ФАС России со странами А**зиатско-Тихоокеанского региона (АТР),** которое осуществлялось как в режиме двусторонних связей с конкурентными ведомствами данного региона, так и в рамках **АТЭС.**

В целях реализации Комплексного плана действий Российской Федерации в Форуме АТЭС в 2016-2018 годы ФАС России принимала участие в мероприятиях АТЭС с целью предоставления позиции России по ряду ключевых экономических проблем в рамках компетенции ФАС России и продвижения ее в итоговых документах Форума.

Так, в отчетном периоде продолжалась работа ФАС России в Рабочей группе по конкурентной политике Экономического комитета АТЭС. Представители ФАС России принимали участие также в ежегодно-проводимой встрече Старших должностных лиц АТЭС в г. Лима (Перу). В

ходе данного мероприятия был представлен доклад о последних изменениях в российском конкурентном законодательстве и отчетная информация о проекте АТЭС - обучающем Семинаре по конкурентной политике АТЭС «2-ой региональный семинар в рамках Новой стратегии АТЭС по структурной реформе» по вопросам борьбы с антиконкурентной практикой в целях обеспечения функционирования открытых, транспарентных и конкурентных рынков, который состоялся в Учебно-методическом центре ФАС России в г. Казани в октябре 2015 года.

Кроме того, представители ФАС России приняли участие в серии учебных семинаров АТЭС в рамках реализации проекта «Продвижение наилучших международных конкурентных практик для реализации целей Новой стратегии АТЭС по структурной реформе». В ходе данных мероприятий обсуждались вопросы борьбы с картелями, эффективности программ освобождения от ответственности за картели, а также процессуальные вопросы расследования дел о нарушении антимонопольного законодательства.

В 2016 году ФАС России продолжала активно развивать **сотрудничество в формате БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и ЮАР).** Несмотря на относительно молодой срок существования межгосударственного объединения БРИКС, можно с уверенностью сказать о значительных результатах, которых удалось добиться ФАС России за время работы в данном формате.

Важным событием с начала сотрудничества антимонопольных органов в формате БРИКС стало подписание Меморандума о взаимопонимании в области сотрудничества в сфере конкурентного законодательства и политики между конкурентными ведомствами БРИКС (далее – Меморандум), которое состоялось в мае 2016 года в рамках 6-го Петербургского международного юридического форума. Договоренность о подписании Меморандума была достигнута между руководителями антимонопольных органов стран БРИКС еще в 2013 году в рамках 3-й БРИКС Конференции по конкуренции в документе в Нью-Дели (Индия). Начиная с этого времени ФАС России велась активная работа по подготовке проекта Меморандума и его согласованию с партнерами по БРИКС.

В ходе подписания Меморандума руководители антимонопольных органов стран БРИКС отметили, что подписание Меморандума подчеркивает особый интерес стран-партнеров к взаимовыгодному сотрудничеству и открывает перспективы для дальнейшего его углубления.

Меморандум, помимо традиционных форм взаимодействия, как консультации и обмен неконфеденциальной информацией, предполагает возможность организации совместной работы в формате различных совместных рабочих групп по исследованию вопросов конкуренции в социально-значимых секторах экономики, представляющих взаимный интерес для стран БРИКС.

К настоящему времени уже созданы и действуют рабочие группы по фармацевтике, продовольствию и автопромышленному комплексу.

В целях координации деятельности антимонопольных органов стран БРИКС по указанным направлениям деятельности был создан Координационный комитет БРИКС по антимонопольной политике, в который вошли представители каждого конкурентного ведомства БРИКС на уровне заместителя руководителя ведомства и на экспертном уровне. Установочное совещание Координационного комитета БРИКС состоялось в рамках Международного мероприятия «Неделя конкуренции в России в сентябре 2016 года в Московской области.

В ходе Установочного совещания, помимо вопросов организации совместной деятельности, плана-графика заседаний рабочих групп БРИКС на 2016-2017 гг., также обсуждалась инициатива ФАС России по созданию Совместного аналитического и координационного центра БРИКС по вопросам антимонопольной политики, в задачи которого будут входить сбор и анализ информации от антимонопольных ведомств стран БРИКС, выявление лучших практик, и главное - подготовка рекомендаций и выработка подходов к конкурентной политике и основным направлениям, отражающим интересы развития экономик стран БРИКС и отдельных отраслей в условиях глобализации мирохозяйственных связей.

Участники Установочного совещания выразили заинтересованность в создании такого центра БРИКС и решили продолжить обсуждение вопросов по принятию конкретных шагов для воплощения данной идеи в жизнь.

Также в ходе Установочного совещания участники отметили важность и полезность совместно разрабатываемого Вестника конкурентных ведомств БРИКС, а также вклад ФАС России в обеспечение информационного наполнения первого выпуска Вестника, опубликованного конкурентным ведомством Индии в 2015 году. Представители конкурентных ведомств БРИКС выразили свою готовность участвовать в информационном наполнении Вестника, координацию подготовки которого продолжит ФАС России.

Еще одним направлением международного сотрудничества ФАС России, получившим дальнейшее развитие в 2016 году, стала **деятельность международных рабочих групп по вопросам развития конкуренции на социально значимых рынках,** работу которых возглавляет ФАС России.

На данный момент действуют две рабочие группы – Международная рабочая группа по развитию конкуренции на рынках услуг связи в роуминге (далее – Рабочая группа по роумингу) и Международная рабочая группа по исследованию вопросов конкуренции в фармацевтическом секторе (далее – Рабочая группа по фармацевтике).

Важных результатов удалось достичь в рамках деятельности Рабочей группы по роумингу, связанных со снижением российскими операторами тарифов на услуги связи в роуминге в рамках реализации принципов справедливого роуминга, сформулированных Рабочей группой. С учетом

сформировавшегося в 2016 году уровня новых межоператорских тарифных ставок ожидается расширение зон снижения и конечных тарифов на услуги в роуминге для абонентов.

В ходе одного из заседаний Рабочей группы, которое состоялось в рамках Международного мероприятия «Неделя конкуренции в России» в сентябре 2016 года в Московской области, был рассмотрен вопрос о целесообразности распространения сферы деятельности Рабочей группы по роумингу на вопросы развития конкуренции в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).

Широкое распространение ИКТ и, как следствие, формирование информационного общества оказывают влияние на рынки телекоммуникаций, формируя как новые способы оказания услуг, так и изменяя их потребительскую ценность.

Следует отметить, что идея была одобрена членами Рабочей группы по роумингу и решено в 2017 году продолжить изучение вопроса развития конкуренции на рынке телекоммуникаций с учетом всего разнообразия услуг, которые предоставляются потребителям в сфере ИКТ.

Что касается деятельности Рабочей группы по фармацевтике, следует отметить, что формат работы по изучению актуальных вопросов в рамках ее деятельности был расширен. 24 марта 2016 года в рамках Пятой международной конференции по ВИЧ/СПИДу в Восточной Европе и Центральной Азии состоялось совместное заседание Рабочей группы по фармацевтике и Группы высокого уровня «Опыт стран БРИКС в преодолении эпидемии ВИЧ/СПИД: доступность лекарственных средств» на тему: «Антиретровирусная терапия – обеспечение условий справедливой конкуренции», в ходе которого обсуждались вопросы обеспечения АРВ-препаратами в Российской Федерации повышения доступности данных лекарственных средств для населения. Одним из аспектов обсужденной темы, являлся аспект ценообразования, ведь именно цена на лекарственные препараты определяет уровень их доступности для населения.

Обсуждение данного вопроса продолжилось Рабочей группой по фармацевтике также в рамках Международного мероприятия «Неделя конкуренции в России». Рассматривая этот вопрос были обсуждены вопросы, связанные с регулированием ценообразования в различных странах, проблемами регулирующих органов, с подходами борьбы с дискриминационными практиками при установлении цен на лекарственные средства глобальными компаниями.

Важным событием 2016 года стало принятие Кодекса добросовестных практик в фармацевтической отрасли (далее – Кодекс), разработанный Ассоциацией европейского бизнеса совместно с ФАС России. Кодекс представляет собой эффективный механизм саморегулирования, обеспечивающий прозрачные, добросовестные, взаимовыгодные и не ограничивающие конкуренцию взаимоотношения между хозяйствующими

субъектами. Кодекс открыт для присоединения любого производителя лекарственных средств независимо от членства в АЕБ.

Тема внедрения механизмов саморегулирования на социально-значимых рынках стала одной из центральных в **блоке мероприятий, организованных ФАС России в рамках VI Петербургского международного юридического форума, прошедшего в мае 2016 года.**

В ходе данного мероприятия также были рассмотрены вопросы, связанные с разработкой Международного правового инструментария борьбы с картелями, развитием глобальной продовольственной цепочки в странах БРИКС и роли антимонопольного регулирования в данных процессах.

Важным направлением деятельности ФАС России является сотрудничество по линии СНГ и Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Традиционно основной площадкой для взаимодействия ФАС России с антимонопольными органами государств-участников СНГ являлся **Межгосударственный совет по антимонопольной политике (МСАП).**

В отчетном периоде состоялось два заседания Межгосударственного совета по антимонопольной политике МСАП ((14-15 апреля 2016 года в г. Ереван (Республика Армения) и (27 сентября 2016 года в Московская область (Российская Федерация)), в ходе которых были рассмотрены вопросы о развитии конкурентной политики в Республике Армения на современном этапе, о внедрении в государства-участниках СНГ Кодекса добросовестных практик взаимоотношений между торговыми сетями и поставщиками потребительских товаров, о роли информационных технологий в конкуренции: онлайн сервис заказа такси, об опыте ФАС России в сфере антимонопольного регулирования IT-рынков, а также о заключении Меморандума о сотрудничестве между МСАП и Региональным содружеством в области связи.

В ходе заседания МСАП в г. Ереване был рассмотрен подготовленный ФАС России Доклад «Развитие конкурентной политики и роль антимонопольных органов государств-участников СНГ в решении социально-экономических задач (опыт Российской Федерации)».

В Докладе описываются ключевые шаги Правительства Российской Федерации, предпринятые в последние годы в целях повышения эффективности реализуемой конкурентной политики. Речь идет о совершенствовании конкурентного законодательства и практики его применения, об институциональных преобразованиях антимонопольного органа, о реализации комплекса мер, направленных на проконкурентное развитие целых секторов экономики.

Также в Докладе описывается практическая деятельность ФАС России в сферах антимонопольного и тарифного регулирования, контроля за соблюдением законодательства о закупках (государственные, закупки госкомпаний и естественных монополий, закупки в сфере государственного

оборонного заказа), контроля за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обороны страны и безопасности государства, контроля за рекламой, по адвокатированию конкуренции и международному сотрудничеству.

Данный Доклад вызвал значительный интерес у антимонопольных органов государств-участников СНГ, в связи с чем было принято решение о его направлении в Исполнительный комитет СНГ для рассмотрения в установленном порядке. В последствии данный доклад был рассмотрен на заседании Комиссии по экономическом вопросам при Экономическом совете СНГ и заседании Экономического совета СНГ, где получил положительную оценку.

Кроме того, в ходе заседания МСАП в г. Ереване состоялось важное событие - выборы Председателя Совета в связи с истечением срока полномочий на данном посту руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева.

Единогласно на пост Председателя МСАП был избран Председатель Государственной комиссии по защите экономической конкуренции Республики Армения А.Г. Шабоян, который на протяжении многих лет возглавляет Антимонопольный орган Республики Армения, является членом МСАП, активно участвует в его работе.

По линии ЕАЭС в отчетном периоде ФАС России во взаимодействии с Евразийской экономической комиссией (ЕЭК) и антимонопольными органами государств-членов ЕАЭС участвовала в работе по совершенствованию нормативных правовых актов ЕЭК, обеспечивающих реализацию ею полномочий по контролю за соблюдением общих правил конкуренции. Изменения были связаны с необходимостью приведения указанных актов в соответствие с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (далее – Договор о ЕАЭС).

Проводилась работа по изменению следующих документов:

– Методика оценки состояния конкуренции, утвержденная решением Совета ЕЭК от 30 января 2013 г. № 7;

– Методика определения монопольно высоких и монопольно низких цен, утвержденная Решением Совета ЕЭК от 17 декабря 2012 г. № 117;

– Порядок подачи в Евразийскую экономическую комиссию обращений государств – членов Таможенного союза и Единого экономического пространства по фактам ведения государственного ценового регулирования и их рассмотрения Евразийской экономической комиссии, утвержденный решением Коллегии ЕЭК от 06.11.2012 № 210;

– Порядок взаимодействия (в том числе информационного) Евразийской экономической комиссии и уполномоченных органов государств – членов Евразийского экономического союза, утвержденный решением Совета ЕЭК от 23 ноября 2012 г. № 96;

– Методика расчета и порядок наложения штрафов, утвержденная решением Совета ЕЭК от 17 декабря 2012 г. № 118.

Также в течение отчетного периода антимонопольными органами государств – членов ЕАЭС совместно с ЕЭК была завершена работа по подготовке:

– проекта Протокола о внесении изменений в Соглашение о порядке защиты конфиденциальной информации и ответственности за ее разглашение при осуществлении Евразийской экономической комиссией полномочий по контролю за соблюдением единых правил конкуренции от 12 ноября 2014 года (далее – Соглашение) в части приведения его в соответствие с Договором о ЕАЭС;

– проекта Протокола о присоединении Республики Армения к указанному Соглашению;

– изменений в Критерии отнесения рынка к трансграничному, утвержденных решением Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2012 г. № 29.

Кроме того, ФАС России принимала активное участие в подготовке проекта позиции Российской Федерации по проекту Протокола о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2016, предусматривающему положения о наделении Евразийского межправительственного совета полномочиями по установлению в отношении отдельных видов товаров исключений из применения принципа исчерпания исключительного права на товарный знак, которое позволит урегулировать вопросы параллельного импорта по приоритетной номенклатуре товаров, что в свою очередь будет способствовать развитию конкуренции и ценовой стабилизации, в том числе на фармацевтическом рынке.

Продолжалось развитие **сотрудничества ФАС России с антимонопольными органами СНГ и ЕАЭС в двустороннем формате.** В феврале 2016 года в г. Астане представители ФАС России провели ряд семинаров для представителей антимонопольного органа Республики Казахстан по вопросам выявления и расследования картелей, проведения анализа товарных рынков (топливно-энергетического, финансового, транспорта и связи), осуществления антимонопольного контроля за экономической концентрацией.

В июле и декабре 2016 года в ФАС России состоялись встречи с делегацией из Республики Беларусь во главе с Министром антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (МАРТ). Участники обсудили вопросы конкурентной и тарифной политики, представляющие взаимный интерес, вопросы обмена опытом между ведомствами, в том числе путем организации совместных семинаров, конференций, а также повышения квалификации экспертов на площадке ФАС России и Учебно-методического центра в г. Казани. Результатом июньской встречи стала договоренность о подготовке меморандума о сотрудничестве между ФАС России и МАРТ, который в последующем был подписан в сентябре 2016 года в рамках Международного мероприятия «Неделя конкуренции в России».

В развитие прошедших встреч руководства ФАС России и МАРТ, а также в рамках реализации указанного меморандума в ноябре 2016 года в г. Минске ФАС России для сотрудников МАРТ организовала серию семинаров по вопросам развития конкуренции на агропродовольственных рынках, рынках нефти и нефтепродуктов, лекарств, а также по вопросам международного сотрудничества.

Кроме того, в рамках реализации меморандума в конце 2016 года ФАС России приступила к разработке проекта международного российско-белорусского договора нового уровня.

Получило дальнейшее развитие **двустороннее сотрудничество с антимонопольными ведомствами стран дальнего зарубежья.**

В развитие имеющегося у ФАС России двустороннего «договорного портфеля» были подписаны следующие документы:

Совместное заявление Федеральной антимонопольной службы (Российская Федерация) и Государственного торгово-промышленного административного управления КНР (Китайская Народная Республика) приуроченное к 20-й годовщине со дня подписания Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области борьбы с недобросовестной конкуренцией и антимонопольной политики (г. Санкт-Петербург, 19.05.2016);

Протокол 16-ой Консультационной встречи по конкурентной политике между Федеральной антимонопольной службой (Российская Федерация) и Комиссией по справедливой торговле Республики Корея (Сеул, 08.09.2016);

Меморандум о взаимопонимании в области конкурентной политики между Федеральной антимонопольной службой (Российская Федерация) и Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (г. Москва, 27.09.2016);

Программа сотрудничества между Федеральной антимонопольной службой (Российская Федерация) и Административным советом по экономической безопасности Правительства Федеративной Республики Бразилии на 2016-2017 гг. (г. Москва, 27.09.2016);

Декларация о развитии сотрудничества в области конкурентной политики между Федеральной антимонопольной службой (Российская Федерация) и Австрийским Федеральным Конкурентным Ведомством (г. Москва, 27.09.2016);

Декларация о развитии сотрудничества в области конкурентной политики между Федеральной антимонопольной службой (Российская Федерация) и Конкурентным Ведомством Итальянской Республики (г. Москва, 27.09.2016);

Меморандум о взаимопонимании в области конкурентной политики между Федеральной Антимонопольной Службой (Российская Федерация) и Комиссией по защите конкуренции Республики Македонии (г. Москва, 28.09.2016);

Меморандум о взаимопонимании в области конкурентной политики между Федеральной антимонопольной службой (Российская Федерация) и Комиссией по конкуренции Южно-Африканской Республики (г. Кейптаун, 17.10.2016).

Кроме того, в рамках расширения международной договорной базы ФАС России была достигнута договоренность о подписании в 2017 году Меморандума о взаимопонимании по сотрудничеству в антимонопольной сфере между Государственным комитетом по развитию и реформам Китайской Народной Республики и Федеральной антимонопольной службой.

Продолжало развиваться сотрудничество ФАС России с зарубежными конкурентными ведомствами в рамках реализации ранее заключенных двусторонних документов. Формами реализации такого сотрудничества являлись обмен информацией, проведение консультаций в рамках правоприменительной деятельности, традиционно состоялся ряд встреч экспертов ФАС России в конкурентных ведомствах Болгарии, Венгрии, Литвы, Румынии, Сербии, Чехии.

В свою очередь представители ряда конкурентных ведомств таких стран как Австрия, Болгария, Индия, Казахстан, Кыргызстан, Чехия, а также ЕЭК приняли участие в ежегодно организуемой ФАС России стажировке на базе Учебно-методического центра ФАС России в г. Казани. Тема стажировки – «Соблюдение антимонопольного законодательства в сфере промышленности».

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.

Важным мероприятием в рамках двустороннего сотрудничества стала встреча руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева с китайской делегацией в рамках Петербургского Международного юридического форума в мае 2016 года. Данное мероприятие было приурочено к 20-летию российско-китайского сотрудничества в рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области борьбы с недобросовестной конкуренцией и антимонопольной политики, подписанного в Пекине 25 апреля 1996 года.

В ходе встречи участники обсудили широкий круг вопрос, представляющих взаимный интерес, в том числе о полномочиях и функциях антимонопольных органов России и Китая, практические вопросы антимонопольного регулирования, определив конкретные направления для развития дальнейшего сотрудничества.

В рамках развития двустороннего сотрудничества по вопросам тарифного регулирования в 2016 году состоялись встречи руководства ФАС России с руководством Управления по регулированию сетевых отраслей Словакии, а также с делегацией Венгерского мультисекторального тарифного регулятора.

Кроме того, был подготовлен и согласован проект Меморандума о взаимопонимании в области тарифного регулирования электронной связи и почтовых услуг между ФАС России и Агентством по регулированию электронной связи и почтовых услуг (Республика Сербия), подписание которого планируется в 2017 году.

Важным направлением деятельности ФАС России является антимонопольный надзор при осуществлении внешнеэкономической деятельности. В рамках данной работы ФАС России на регулярной основе осуществлялось участие представителей ведомства в заседаниях подкомитета по торговой политике и подкомитета по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию и защитным мерам Консультативного комитета по торговле при Коллегии ЕЭК (далее - Подкомитет), подготовка материалов и участие в заседаниях подкомиссии по таможенно-тарифному регулированию и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (далее - Подкомиссия), и ее рабочих органов, подготовка заключений по проектам нормативных правовых актов Российской Федерации и ЕЭК по вопросам таможенно-тарифного и нетарифного регулирования.

В рамках работы Подкомиссии и Подкомитета в 2016 году ФАС России было рассмотрено:

67 заявлений и обращений о корректировке ввозных и вывозных таможенных пошлин, охватывающих 52 товарные позиции Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического (ТН ВЭД ЕАЭС);

71 заявление и обращение, касающиеся мер нетарифного регулирования и общих вопросов регулирования внешнеторговой деятельности, включая вопросы регулирования в рамках ЕАЭС;

2 заявления по вопросу введения мер защиты рынка ЕАЭС (специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных), касающиеся представления в ЕЭК позиции ФАС России о последствиях воздействия таких мер на конкуренцию на российском рынке.

В 2016 году, по итогам рассмотрения вопросов, касающихся мер тарифного и нетарифного регулирования, на заседаниях Подкомиссии и Подкомитета, было принято 6 решений Коллегии ЕЭК и 22 постановления Правительства Российской Федерации. Все проекты указанных решений и постановлений прошли процедуру согласования с ФАС России. 1 проект

решения Коллегии ЕЭК и 3 проекта постановлений Правительства Российской Федерации были поддержаны ФАС России.

Ряд поступивших в ФАС России обращений касался снижения действующего уровня ставок ввозных таможенных пошлин в отношении импортной продукции сырьевой направленности. При рассмотрении соответствующих заявлений анализировалась структура таких рынков, их обеспеченность, наличие ценовой конкуренции, эффективность отечественного производства, удельный вес пошлин в себестоимости готовой продукции, качество выпускаемой продукции и другие финансово-экономические показатели.

Так, например, ФАС России поддержала предложение ОАО «Русский алюминий» о продлении срока действия нулевой ставки ввозной таможенной пошлины на фторид алюминия, который используется как компонент электролита при электролитическом производстве алюминия. На территории Российской Федерации и в целом ЕАЭС существует дефицит фтористого алюминия, который компенсируется импортными поставками. ОАО «Русский алюминий» инвестировал 60 млн. долларов в развитие производства алюминия в Череповце. С целью расширения доступа российских предприятий к дополнительным источникам фторида алюминия, ФАС России поддержала предложение о продлении действия нулевой ставки ввозной таможенной пошлины на фторид алюминия. По мнению ФАС России, действие данной меры позитивно влияет на конкурентоспособность российских предприятий алюминиевой промышленности и стабилизацию ценовой ситуации.

При подготовке заключения ФАС России исходила из необходимости развития конкуренции на рынках, как Российской Федерации, так и Евразийского экономического союза в целом, ценовой стабилизации и более полного удовлетворения существующих потребностей.

Позиция ФАС России по указанным мерам была поддержана Подкомиссией и ЕЭК.

ФАС России в процессе рассмотрения заявлений последовательно отстаивала позицию о недопущении необоснованного протекционизма при введении мер таможенно-тарифного регулирования.

В частности, при рассмотрении обращения ООО «Веломоторс» - российского производителя велосипедов, скутеров, мотоциклов, снегоходов и снегоболотоходов по вопросу выделения отдельных товарных подсубпозиций в ТН ВЭД ЕАЭС для комплектующих, используемых при производстве снегоходов и снегоболотоходов, и установления в отношении них нулевых ставок ввозных таможенных пошлин ФАС России пришла к выводу, что показатели рентабельности производства указанных товаров (95 % и 98 % соответственно), а также удельный вес пошлины в стоимости готовой продукции (1 % и 2 % соответственно), что не окажет существенного влияния на конкурентоспособность данных товаров.

По мнению ФАС России, снижение ставок ввозных таможенных пошлин на указанные комплектующие преждевременно.

Позиция ФАС России по данному вопросу была поддержана Подкомиссией.

Однако, необходимо отметить, что с мая 2016 года был введён мораторий на внесение изменений в единую Товарную номенклатуру внешнеэкономической деятельности ЕАЭС и Единый Таможенный тариф ЕАЭС.

Мораторий действовал до 1 января 2017 года в связи с принятием обязательств по изменению Номенклатуры Гармонизированной системы описания и кодирования товаров, которая является международной основой ТН ВЭД ЕАЭС и ЕТТ ЕАЭС.

Учитывая обязательства Российской Федерация, взятые в рамках вступления в ВТО, связанные с невозможностью увеличения ставок ввозных и вывозных таможенных пошлин, немаловажным инструментом защиты внутреннего рынка становятся меры нетарифного регулирования.

В 2016 году ФАС России принимала активное участие в рассмотрении вопросов нетарифного регулирования, так как применение данных мер оказывают непосредственное влияние на конкуренцию на товарных рынках как Российской Федерации, так и ЕАЭС в целом.

При рассмотрении мер нетарифного регулирования особое внимание, в частности, было уделено рассмотрению вопроса повторного введения временного запрета на вывоз регенерируемых бумаги и картона (макулатуры) (код ТН ВЭД ЕАЭС 4707) из Российской Федерации. Данное заявление поступило от переработчиков вторсырья.

Кроме того, аналогичное заявление рассматривалось по запросу казахстанской стороны о введении на постоянной основе запрета на экспорт макулатуры с территории ЕАЭС.

ФАС России не поддержала указанные предложения о введении запрета на экспорт макулатуры, в связи с тем, что финансово-экономические показатели предприятий не свидетельствовали об ухудшении положения в отрасли. Так цены в Российской Федерации на макулатуру МС-5Б РЦ за май-июнь 2016 год не выросли, цены на тарный картон за тот же период находились на стабильном уровне, рентабельность тарного картона за период ноября 2015 года по июнь 2016 года находились на достаточно высоком уровне и существенно увеличились с 47 % до 69 % (в мае 2016 года рентабельность достигала 77%).

Данные таможенной статистики за апрель- июль 2016 года (после отмены запрета экспорта) по сравнению с аналогичным периодом 2015 года (в отсутствие меры) не свидетельствовали о значительном физическом увеличении объёма экспорта (объем экспорта в апреле-июле 2016 года составил 598,6 т, а в аналогичный период 2015 года – 662,6 т).

Кроме того, было отмечено отсутствие фактов, доказывающих наличие критического недостатка макулатуры.

Таким образом, введение запрета на вывоз макулатуры могло поставить в неравные конкурентные условия сборщиков и переработчиков вторсырья, привести к снижению цен на макулатуру и снижению объёмов сбора макулатуры, и как следствие, ухудшению экологической ситуации на территории ЕАЭС.

На заседании Подкомиссии было признано нецелесообразным введение запрета на вывоз с территории ЕАЭС макулатуры и отходов, а также поддержано предложение ФАС России о проведении в течении 6 месяцев мониторинга ситуации с поставками макулатуры на внутренний рынок и на экспорт, а также ценовой ситуации.

Важным направлением работы ФАС России в 2016 году являлось продолжение осуществления мониторинга рынка метил-трет-бутилового эфира (МТБЭ). Данная работа осуществлялась в рамках выполнения поручения Правительства Российской Федерации в целях принятия решения о корректировке ввозных и вывозных таможенных пошлин на указанный товар.

За весь период мониторинга (2013-2016 годы) произошло увеличение производственных мощностей МТБЭ на 2,7 %, при этом объём реализации указанной продукции на внутренний рынок вырос на 18,4 %, а объём производства для собственных нужд сократился на 16,7 %, доля импорта в объёме потребления снизилась с 3,3 % до 0,4 %, а доля экспорта в объёме производства сократилась с 21,7 % до 11,1 %.

Исходя из проведённого анализа ситуации на рынке МТБЭ следует, что потребности внутреннего рынка полностью удовлетворялись российскими производителями МТБЭ.

Увеличение спроса на МТБЭ в Российской Федерации и более привлекательные цены при поставках на внутренний рынок привели к переориентации поставок указанной продукции для российских потребителей. Следовательно, нулевой уровень действующей ставки вывозной таможенной пошлины на МТБЭ не оказывал негативного влияния на внутренний рынок указанного товара.

Полученные результаты мониторинга рынка МТБЭ за 2013-2016 годы свидетельствуют о стабилизации ситуации с производством и потреблением МТБЭ, а также прогнозируемость ценовой ситуации на данном рынке в рамках инфляционных процессов.

По результатам доклада Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковичу указанное поручение считается выполненным и снято с контроля.

Одним из заключений о последствиях воздействия защитных мер на конкуренцию, подготовленных ФАС России в 2016 году, является заключение по рынку ферросиликомарганца (ФСМ). По результатам проведенного анализа ФАС России выступила с позицией о нецелесообразности применения антидемпинговой меры в отношении ФСМ происходящего из Украины и ввозимого на таможенную территорию ЕАЭС в размере 26,35 %

сроком на 5 лет.

ФАС России разделяя озабоченности российских металлургов относительно возможного дефицита ФСМ, связанного с отсутствием собственной сырьевой базы, зависимостью от импортных поставок, в том числе из стран дальнего зарубежья (основные поставки в 2015 году из ЮАР и Бразилии), а также ухудшением условий конкуренции и возможным ростом цен на ФСМ на российском рынке в случае введения антидемпинговой пошлины, пришла к выводу, что, применение антидемпинговой меры, предлагаемой ЕЭК, может причинить ущерб российским потребителям ФСМ, в связи с тем, что они будут вынуждены нести дополнительные финансовые расходы при приобретении указанного товара.

Кроме того, ФАС России отмечала, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16.12.2015 № 628 «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора о зоне свободной торговли в отношении Украины» на ФСМ, происходящий из Украины, с 01 января 2016 года действует 5 % ставка ввозной таможенной пошлины, а дополнительное ведение антидемпинговой меры при ввозе указанного товара приведёт к уплате суммарной пошлины в размере 31,35 %.

Однако, Решением Евразийского межправительственного совета от 27.10.2016 № 9 указанная мера была введена.

Вместе с тем, определённым положительным результатом участия ФАС России в рассмотрении данного вопроса явилось решение о необходимости проведения мониторинга рынка ФСМ и установлении ценового коридора, в рамках которого возможны ценовые коррекции в допустимых размерах, а также в случае нарушения производителями зафиксированных показателей, пересмотр антидемпинговой меры.

В рамках выполнения обязательств Российской Федерации в ВТО в отчётном периоде ФАС России принимала активное участи в работе по выработке предложений по исполнению графика тарифных обязательств на 2016 год.

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. При этом исходили из принципа недопустимости установления ставок по обязательствам ВТО в случае, если они превышают действующий уровень ставок ЕТТ ЕАЭС. ФАС России настаивала на сохранении действующих ставок, при этом любые предложения по их увеличению должны быть рассмотрены в установленном порядке с предоставлением соответствующего финансово-экономического обоснования.

В рамках выполнения Российской Федерацией институциональных обязательств в рамках ВТО ФАС России в 2016 году учувствовала в подготовке обзора торговой политики Российской Федерации в ВТО.

В процессе подготовки обзора торговой политики Российской Федерации ФАС России приняла участие во встрече с представителями Секретариата ВТО, в рамках которой были рассмотрены темы «Торговый и инвестиционный режим», «Политика в области конкуренции и регулирование цен», «Государственные закупки» и «Энергетика и нефтегазовая отрасль».

Кроме того, на встрече с представителями Секретариата ВТО были разъяснены новые полномочия ФАС России в сфере тарифного регулирования.

Также ФАС России были подготовлены комментарии и замечания к Докладу Секретариата ВТО по обзору торговой политики.

ФАС России принимала активное участие в адвокатировании действующей системы государственного регулирования тарифов на услуги естественных монополий в связи с компенсационным расследованием, проводимым в 2016 году Минторгом США в отношении импорта холоднокатаных стальных листов происхождением, в том числе из Российской Федерации.

В рамках компетенции ФАС России были подготовлены ответы на вопросы (опросники) американской стороны по вопросам тарифного регулирования на газ в Российской Федерации.

На основании материалов, подготовленных ФАС России, было аргументированно доказано, что тарифы на газ формируются в Российской Федерации на основе принципов транспарентности и не специфичности, а также с соблюдением норм и правил ВТО.

Кроме того, в апреле 2016 года представители ФАС России приняли участие в верификационном визите представителей Минторга США, проходившем на площадке Минэкономразвития России, в рамках расследования по программе «Предоставление природного газа по ценам ниже рыночных»). Участие представителей ФАС России в данном мероприятии и представление позиции по поставленным вопросам позволило обеспечить эффективную защиту интересов российских металлопроизводителей на внешних рынках. На основании решения Комиссии по международной торговле США от 12 сентября 2016 года компенсационное расследование в отношении импорта холоднокатаного проката российского происхождения завершено без введения соответствующих мер.

Одной из основных задач, которую поставила перед собой ФАС России в 2016 году, является **реализация новой информационной политики ведомства в отношении международного сообщества.** Целью реализации данной концепции является повышение узнаваемости ФАС России в глазах международного сообщества, (включая научное сообщество, зарубежные конкурентные ведомства и тарифные регуляторы, экспертов и другие заинтересованные стороны), усиления присутствия ФАС России в

зарубежном информационном пространстве и повышение значимости мнения Службы при обсуждении вопросов глобальной конкурентной повестки и как результат – повышение авторитета России на мировой арене. Работа велась по нескольким основным направлениям и включала в себя:

работу с открытыми источниками данных в целях анализ глобальных конкурентных и регуляторных систем

работу с профильными печатными и электронными международными изданиями на предмет опубликования в них статей представителей ФАС России, представления информации о деятельности ФАС России;

работу на площадках Посольств, Постоянных и Торговых представительств Российской Федерации за рубежом и зарубежных стран в России с целью представления актуальной информации о системе антимонопольного регулирования в Российской Федерации и законодательстве, с точки зрения повышения инвестиционной привлекательности Российской экономики;

работу по повышению активности и расширению присутствия ФАС России в Интернете (работа с англоязычной версией сайта ФАС России, созданы англоязычные страницы в социальной сети Facebook и на портале «Википедия»).

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

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

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

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

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

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

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

Результаты рейтинга, опубликованного в 2016 году по итогам 2015 года, свидетельствуют о стабильности работы ФАС России, которая по оценке ВОК получила «3 звезды» (по пятизвездочной системе) и оценку «хорошо». В Рейтинге ФАС России заняла 17 позицию, войдя в одну группу с конкурентными ведомствами таких стран, как Австрия, Канада, Греция, Италия, Нидерланды, Израиль, Мексика, Швеция и Швейцария и др.

В своих комментариях к Рейтингу ВОК цитирует высказывания экспертов, которые отметили возросший акцент ФАС России на борьбе с картелями. Кроме того, ВОК отметил деятельность ФАС России в отношении крупных нефтяных компаний, а также дело ФАС России против компании Google.

ФАС России принимал и принимает активное участие в развитии международного сотрудничества, в том числе в части борьбы с картелями.

Во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева и поручения Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова была организована работа по разработке проекта конвенции «О борьбе с картелями» (далее – Конвенция). Для этого ФАС России была создана межведомственная рабочая с участием ФАС России, МИД России, Минюста России, Минэкономразвития России, МВД России, Следственного комитета Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, представителей науки Института государства и права РАН, Института права и развития ВШЭ-Сколково, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Конвенция, в качестве международно-правового акта, призвана определить принципы и основы взаимодействия государств-участников в борьбе с картелями на международном уровне.

ФАС России были проведены консультации, в частности с МИД России, о возможности инициирования Российской Федерацией процесса принятия указанной Конвенции. Так, МИД России рекомендовал рассматривать в качестве наиболее логичной «площадки» для продвижения данной инициативы структуры ООН, в том числе через проработку данного проекта в одном из профильных комитетов, например, Комиссии ООН по праву международной торговли.

Вместе с тем, МИД России рекомендовал предварительно проработать и согласовать текст Конвенции в рамках ЕАЭС в соответствии с его нормами и правилами. По завершении этого этапа ЕАЭС мог бы выступить с совместной инициативой по картельной проблематике в других многосторонних форматах.

На сегодняшний день, проект Конвенции не встретил препятствий со стороны государств-участников ЕАЭС.

Сегодня ведется работа по дельнейшему продвижению проекта Конвенции в рамках таких интеграционных объединений как страны БРИКС и СНГ с целью изучения возможной реакции иностранных партнеров на заключение в дальнейшем данного документа.

Расследования ФАС России на трансграничных рынках

1. Морские контейнерные перевозки. ФАС России признала крупнейших контейнерных перевозчиков, в частности A.P.Moller-Maersk A/S (Дания), CMA CGM SA (Франция), Hyundai Merchant Marine Co., LTD (Корея), Orient Overseas Container Line Limited (Гонконг), Evergreen Marine Corp. (Taiwan) Ltd (Тайвань) нарушившими пункт 1 части 1 статьи 11.1 Закона о защите конкуренции - запрещенные согласованные действия, которые привели к установлению надбавок к ставкам фрахта на рынке линейных контейнерных перевозок на направлении Дальний Восток/Юго-Восточная Азия - Российская Федерация (Санкт-Петербург, Усть-Луга).

Аналогичные расследования деятельности контейнерных перевозчиков были проведены Еврокомиссией и Конкурентным ведомством ЮАР.

Ежегодный оборот из азиатских портов в порт Санкт-Петербург составляет около миллиона контейнеров. В контейнерах перевозятся, как правило, товары народного потребления. Неоднократное введение надбавок в течение года на 250-950 долларов США за контейнер даже при их частичном или временном применении оказывало негативное влияние на внешнюю торговлю Российской Федерации и приводило к существенному удорожанию стоимости товаров для российских потребителей. Российская Федерация первая в мире страна, которая наказала морских линейных перевозчиков за такие антиконкурентные практики и потребовала их прекращения.

Отечественные участники внешнеэкономической деятельности полностью зависят от качества и стоимости услуг зарубежных компаний, так как среди 16 контейнерных операторов на данном рынке нет ни одной российской компании.

Ответчики обратились в суд с требованием о признании незаконным и отмене решения ФАС.

В ходе судебного разбирательства стороны пришли к мировому соглашению, по условиям которого перевозчики взяли на себя обязательства по восстановлению конкуренции на товарном рынке, в том числе и прекратить публичные объявления надбавок для грузов, следующих в направлении российских портов, организовать доступ по запросу ФАС России на сайты каждого из перевозчиков для осуществления контроля за соблюдением обязательств.

2. Caterpillar. По итогам проведенных ФАС России внеплановых проверок дистрибьюторов продукции Caterpillar было установлено ограничение движения товара производства Caterpillar на едином Евразийском пространств. Ограничение конкуренции нарушало единство Евразийского экономического пространства, нарушало основополагающие принципы рыночной экономики и добросовестной конкуренции и приводило к серьезным ценовым диспропорциям на технику Caterpillar в Российской Федерации и Казахстане. Материалы проверок были переданы в ЕЭК.

В 2016 году ЕЭК приняла меры к устранению ограничения конкуренции на товарном рынке реализации техники Caterpillar, запасных частей и их технического обслуживания на территории Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Компания Caterpillar SARL взяла на себя обязательства внести изменения в дилерские соглашения с дилерами техники Caterpillar, её запасных частей и оказывающими услуги по их техническому обслуживанию на территории ЕАЭС, которые будут соответствовать основополагающим принципам деятельности ЕАЭС, в том числе принципу добросовестной конкуренции, и национальному антимонопольному законодательству, а также прекратить практику отказа от заключения договоров дилерами по реализации техники и запасных частей производства компании Caterpillar на территории ЕАЭС с хозяйствующими субъектами, действующими вне подведомственной территории дилера.

2. ТЕМА ГОДА: ПРОКОНКУРЕНТНАЯ ТАРИФНАЯ ПОЛИТИКА

Неэффективное тарифное регулирование в отраслях естественных монополий создает серьезную угрозу для конкуренции.

Естественные монополии пользуются товарами (работами, услугами), поставляемыми с конкурентных рынков (труд, сырье, материалы, капитал, др.). Естественные монополии прямо влияют на конкурентные отношения на сопряженных рынках.

Покупателями услуг естественных монополий могут быть конечные пользователи, а также потребители, работающие на конкурентных рынках (генераторы, перевозчики, операторы связи, авиакомпании, др.).

Уровень тарифов для конечных потребителей, так же, как и тарифов на использование ключевых инфраструктурных мощностей (essential facilities), влияет на стимулы для входа в отрасль новых участников.

Необоснованно и непродуманно установленные тарифы могут оказывать негативное влияние как на регулируемый вид деятельности, так и на смежные рынки, приводить к потерям для потребителей. Традиционно рост тарифов естественных монополий считается одной из наиболее существенных преград для развития бизнеса. Это прямой удар по конкурентоспособности, как отдельных отраслей, так и российской экономики в целом.

С другой стороны, занижение тарифов может снизить инвестиции в регулируемые секторы, а также затормозить рост экономики.

В Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год ФАС России обращал внимание на существующие системные проблемы тарифной политики. Данные проблемы не решены до настоящего времени и их решение требует комплексного, кардинального изменения стратегии, целей, задач и принципов государственной тарифной политики.

2.1. Системные проблемы тарифной политики

Неудачная модель тарифного регулирования, действующая с 90-х гг. XX в., влекла за собой негативные явления для экономики в виде неэффективных регулируемых естественных монополий, роста тарифов в отсутствие обновления и модернизации инфраструктуры регулируемых организации, перекладывания затрат неэффективных регулируемых организаций на потребителя.

Отдельные реформы, ориентированные на проконкурентную тарифную политику, переход от затратных методов регулирования тарифов к методам, ориентированным на анализ рынка, были реализованы в указанный период: *в сфере железнодорожных перевозок пассажиров в дальнем следовании были введены дифференцированные по календарным периодам индексы изменения*

тарифов по периодам года, принят ряд решений о дерегулировании тарифов в различных сферах. Тарифная реформа в телекоммуникациях позволила модернизировать сети, расширить набор услуг, в том числе создать предпосылки для развития новых цифровых технологий. Решение проблем в прошлом позволило создать условия для устойчивости экономики в настоящем и будущем

Современная система тарифного регулирования должна стать инструментом повышения эффективности монополий, снижения издержек экономики и стимулирования конкуренции.

Очевидно, что некоторые рынки, деятельность в сфере которых отнесена к естественным монополиям, функционируют в состоянии конкуренции.

В таких случаях процедура анализа рынка должна стать обязательным и ключевым этапом принятия решений о введении, изменении и прекращении регулирования тарифов и осуществляться в соответствии с требованиями Закона о защите конкуренции.

К сожалению, в настоящее время распространены случаи применения тарифного регулирования при наличии условий конкуренции, и наоборот, когда в отсутствие конкуренции тарифное регулирование не применяется. Не вызывает сомнений, что решения о введении, изменении или прекращении регулирования тарифов должны приниматься на основе анализа рынка. Там, где нет условий для конкуренции, должна применяться эффективная система тарифообразования: гибкая, ориентированная на стратегические цели, способствующая привлечению инвестиций, защищающая интересы потребителей не только в краткосрочном, но и в долгосрочном плане.

На данном этапе не удалось обеспечить повышение эффективности регулирования с сокращением в последующем естественно-монопольных сфер деятельности и, соответственно, с постепенным замещением прямого регулирования (в том числе, посредством установления тарифов) на рыночные методы регулирования (в том числе методы антимонопольного регулирования и контроля). В связи с этим среди множества актуальных проблем в сфере тарифного регулирования вопрос о целесообразности реформирования монопольных структур и защите конкуренции занимает не последнее место.

Актуальные **проблемы несовершенства, неэффективности и «отсталости» от реальных экономических условий российского законодательства о естественных монополиях и о тарифном регулировании приобрели глобальный характер и сдерживают развитие экономики.**

Неопределенность и фрагментарность правового регулирования, наличие пробелов, отсутствие системности, единства и унифицированных принципов законодательства в сфере государственного регулирования тарифов на практике приводят к проблемам в процессе правоприменения и негативно отражается на развитии экономики в целом.

Федеральный закон от 17.08.95 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – Закон о естественных монополиях) уже не отвечает тем требованиям, ради которых он принимался и, более того, вступает в противоречие с постоянно меняющимся гражданским и антимонопольным законодательством.

Закон о естественных монополиях лишь в одном предложении статьи 6 указывает на ценовое регулирование, как один из методов государственного регулирования естественных монополий.

Частично вопросы тарифного регулирования урегулированы в федеральных законах об электроэнергетике, теплоснабжении, водоснабжении. При этом правила тарифного регулирования в указанных сферах определены в актах Правительства Российской Федерации и ведомственных актах. Так, на уровне подзаконных актов (постановлений Правительства Российской Федерации) урегулированы вопросы тарифного регулирования в сфере транспортировки нефти, газоснабжения, портовых и аэропортовых услуг, проводки ледокольных судов и др.

Таким образом, основные вопросы тарифного регулирования решаются на уровне подзаконных актов, большая часть из которых – ведомственные акты (ранее ФСТ России, сейчас ФАС России).

Указанные нормативные правовые акты содержат различные цели, принципы, подходы и методы государственного регулирования цен (тарифов), характеризуются нечеткостью прав и обязанностей участников соответствующих правовых отношений, отсутствием единого понятийного аппарата, отсутствием правовой основы для определения финансовых и технологических обязательств различных участников таких отношений и своевременного их выполнения.

Таким образом, единого системообразующего нормативного правового акта, регулирующего отношения в сфере государственного регулирования цен (тарифов), в современных условиях, не существует.

Кроме того, действующее тарифное законодательство совершенно не ориентировано на анализ рынка при установлении цен (тарифов), введении и отмене государственного регулирования цен (тарифов).

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

Другой проблемой в области тарифного регулирования является неопределенность правового регулирования и наличие пробелов в регулировании. В частности, не урегулированы вопросы оплаты услуг при отсутствии утвержденного тарифа. Отсутствует четкое понимание состава

перечня затрат, учитываемых в тарифном регулировании, а также их «экономической обоснованности». Также нет четкой взаимосвязи тарифного регулирования и закупочной деятельности субъектов естественных монополий.

Отсутствие четких и «прозрачных» процедур установления тарифов и рассмотрения споров является еще одной проблемой тарифного регулирования.

Публичное обсуждение структуры тарифа и состава затрат не предусмотрено. Процедура носит закрытый характер, потребитель исключен из процесса принятия тарифного решения и лишен возможности быть полноценным участником данных правовых отношений.

Процедуры рассмотрения тарифных споров закреплены на подзаконном уровне и внутренне противоречивы, в них отсутствуют процессуальные гарантии прав участников спора и принцип состязательности.

Очевидно, что в сфере тарифного регулирования крайне **необходима законодательная ревизия, направленная на формулирование базовых принципов регулирования деятельности в сферах естественных монополий в Законе о защите конкуренции,** поскольку главным из таких принципов должно являться принятие решений о введении, изменении, прекращении регулирования на основе предварительного анализа рынка, **и определение принципов, методов тарифного регулирования, состава экономически обоснованных расходов, процессуальных и процедурных вопросов установления тарифов - в едином законе о государственном регулировании цен (тарифов)**.

Принятие указанных законодательных новелл создаст правовую базу реализации единых основ ценовой политики, систематизирует и унифицирует тарифное регулирование, на основании которого будет осуществляться дальнейшее развитие системы государственного регулирования цен (тарифов), стимулирование развития инфраструктурных отраслей и отвечающая целям экономического роста российского государства структурная перестройка неэффективных в настоящее время рынков естественных монополий.

Прямыми следствиями существующих в настоящее время **проблем законодательства** о государственном регулировании цен (тарифов) **являются** не единообразное и противоречивое применение законодательства в сфере государственного регулирования цен, приводящее на практике нередко к непоследовательному и разрозненному тарифному регулированию, кардинально различающемуся в различных субъектах Российской Федерации, и фактическому отсутствию реализуемой государственной тарифной политики, а также дополнительной нагрузке на потребителей, неизменному росту тарифов субъектов естественных монополий, одновременно с невыполнением программ инвестирования и модернизации в развитие необходимой инфраструктуры.

В Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год ФАС России приводил данные Минэкономразвития России, согласно которым в целом рост тарифов за 2000-2014 г.г. оказался выше показателей инфляции.

Повышение тарифов, как правило, обосновывается российскими естественными монополиями необходимостью аккумулировать средства на развитие и инвестиции. В последние годы регулирование было сведено к индексации тарифов, а баланс интересов монополий и потребителей постоянно нарушался не в пользу потребителей. Кроме того, существующих механизмов, стимулирующих субъектов естественных монополий к снижению затрат, недостаточно.

В настоящее время у тарифных органов и регулируемых организаций **нет четкого понимания состава перечня затрат, учитываемых в тарифном регулировании**, а также **их «экономической обоснованности».** Применяемый долгие годы регулирующими органами фиктивный и непроверяемый принцип «тарифы от затрат» (принцип себестоимости) дискредитировал себя полностью.

Действующие нормативные правовые акты способствуют различным злоупотреблениям и установлению необоснованных тарифов.

Так, расчет цен (тарифов) на товары (работы, услуги), подлежащие государственному регулированию складывается исходя из расходов (затрат). Порядок учета расходов (затрат) в различных отраслях регулирования определен по-разному. Эти факторы вызывают тарифную дискриминацию и в последующем проблемы в правоприменении.

Кроме того, в настоящее время отсутствуют законодательные положения о расчете некоторых статей расходов (затрат), отсутствует система нормирования затрат естественных монополий.

В частности, порядок расчета нормативной численности работников регулируемых субъектов, до настоящего времени не определен нормативными правовыми актами, что создает определенные проблемы при расчете расходов (затрат) на фонд оплаты труда.

Размер расходов на капитальные вложения (инвестиции) в различных сферах учитывается в разном процентном соотношении, без явных отличий (электроэнергетика не выше 12%, водоснабжение 7%, железнодорожные перевозки и теплоснабжение без ограничений).

Также в законодательстве отсутствуют ясные критерии определения экономической обоснованности создаваемых резервов, нет четкой взаимосвязи тарифного регулирования и закупочной деятельности субъектов естественных монополий.

В законодательстве нет ограничений, которые бы препятствовали злоупотреблению регулируемой организацией правом, выражающимся в уходе от учета результатов деятельности за прошедший период регулирования (по результатам которого необходимо исключение средств из НВВ) путем прекращения регулируемой деятельности и передачи имущества

(электрические, водные, тепловые сети), в аренду другому лицу (в том числе аффилированному лицу).

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

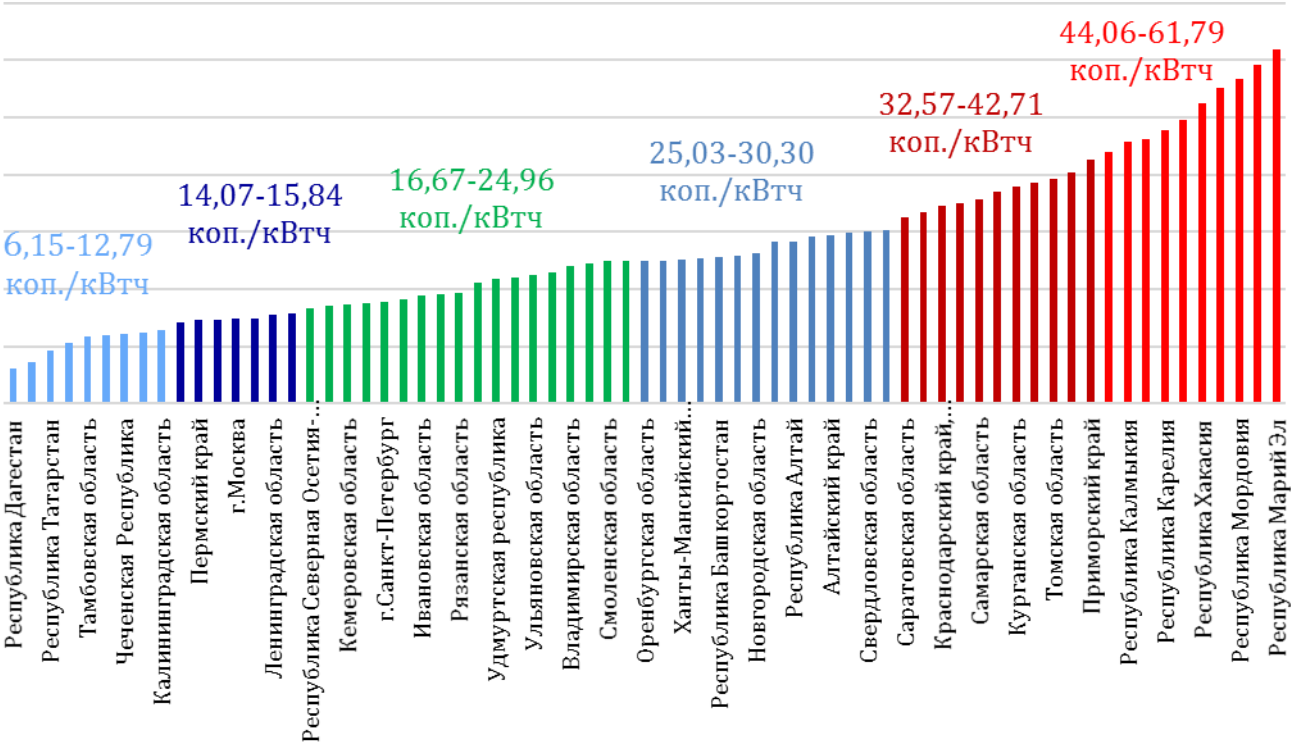
Заслуживает внимания и то, что на сегодняшний день в сферах, подлежащих государственному регулированию цен (тарифов), отсутствует единый порядок утверждения инвестиционных программ, а также контроля за их исполнением и реализацией.

Системные, комплексные проблемы тарифного регулирования в целом, выражаются также в проблемах RAB-регулирования, перекрестного субсидирования, и недополучения выручки территориальными сетевыми организациями в сфере электроэнергетики. Проблемы методологического обеспечения долгосрочного тарифного регулирования присутствуют не только в сфере теплоснабжения, но и в иных регулируемых секторах.

Некоторые примеры, отражающие системные проблемы тарифной политики, являющиеся прямым следствием неэффективности законодательства в данной сфере

1. Тарифная дискриминация гарантирующих поставщиков электрической энергии.

По результатам мониторинга ФАС России в 2016 г. были выявлены случаи, когда **разница** в размере установленной сбытовой надбавки гарантирующих поставщиков электрической энергии в разных регионах доходит **до 10 раз.**

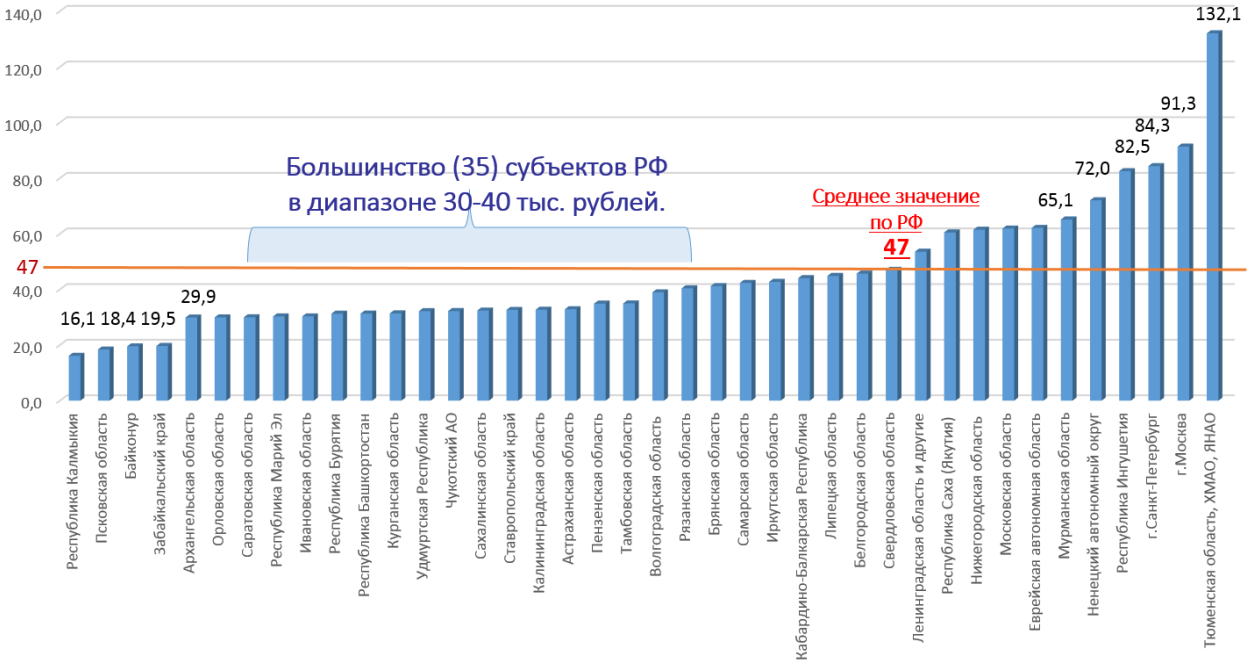


Разброс величины сбытовой надбавки гарантирующих поставщиков для потребителей максимальной мощностью до 150 кВт составляет 1005% *в среднем по наиболее крупному ГП в 2016 г.* (Республика Дагестан – 6,15 коп./кВтч, Республика Марий Эл – 61,79 коп./кВтч).

2. Тарифная дискриминация в электросетевом комплексе.

Мониторинг, проведенный ФАС России в 2016 г., также показал, что в электросетевом комплексе сложилась ситуация, аналогичная ситуации с установлением сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков.

Так, по результатам сравнения экономической эффективности электросетей по затратам на содержание 1 условной единицы электрооборудования, выявлена **разница** в разных регионах более чем **в 8 раз**.



Разброс величины удельных затрат составляет 820 %

Например, уровень затрат на 1 условную единицу в Тюменской области составляет – 132 тыс. руб., а в Республике Калмыкия – 16,1 тыс. рублей.

При этом необходимо учитывать, что методика расчета условных единиц, установленная еще 30 лет назад, в настоящее время требует пересмотра и ее применение в современных условиях не всегда является корректным.

В системе условных единиц предприятий электрических сетей и сетевых предприятий средств диспетчерского и технологического управления (СПСДТУ), утвержденной приказом Минэнерго СССР от 26.01.87 № 51, используемой для определения объемов обслуживания предприятий электрических сетей, отсутствует ряд позиций электротехнического оборудования новых типов, широко применяемого сегодня в производственном процессе и требующего существенных трудозатрат на оперативное обслуживание.

Так, в действующей до сих пор методике расчета условных единиц раздел, посвященный средствам диспетчерского и технологического управления, описывает их на уровне 90-х годов прошлого столетия. Между тем за последние годы появились средства связи нового поколения, такие как волоконно-оптические средства связи, спутниковая связь, появились АСУ ТП, АСУП, АСТУ, АИИС КУЭ. Развитие сетей требует дополнительных трудозатрат на диагностику, техническое обслуживание и ремонт данного оборудования. Из вышесказанного следует, что применение условных единиц для анализа удельных расходов и уровней тарифов по регионам является начальным этапом сопоставлений и определения бенчмарков. Окончательное решение возможно исходя из полного анализа сопоставимых рынков, в том числе по климатическим условиям, составу оборудования, уровня присоединения потребителей и т.д. и т.п.

3. Разрыв в тарифах на тепловую энергию.

По результатам мониторинга, проведенного ФАС России в 2016 г., наблюдается следующая ситуация по средним тарифам на тепловую энергию по субъектам Российской Федерации.

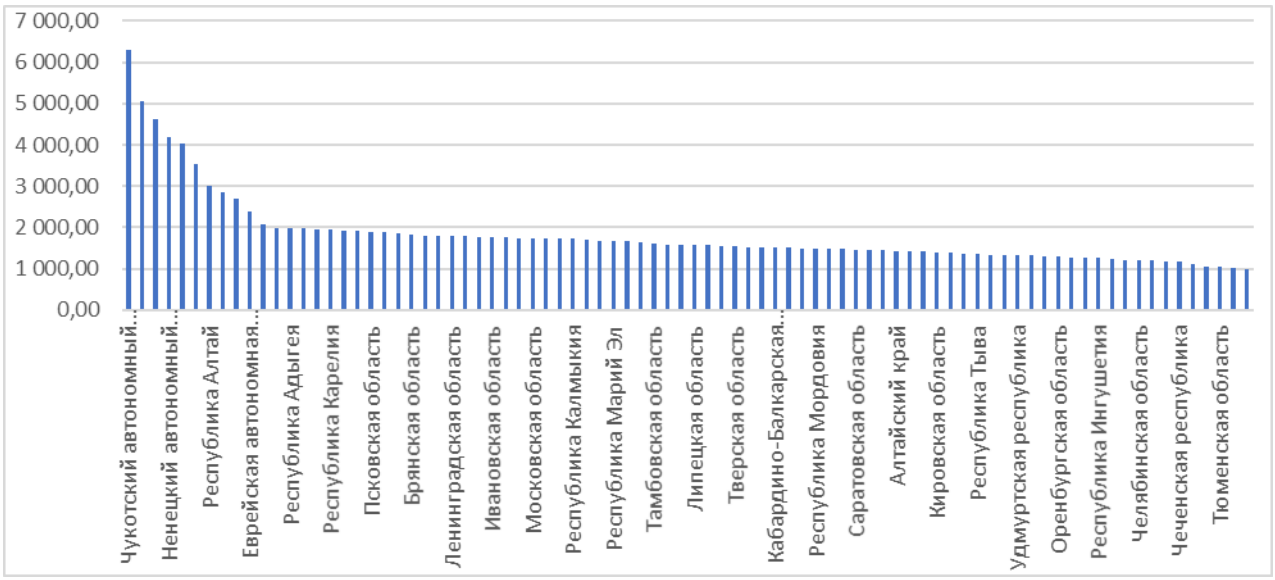
Максимальный средний тариф на тепловую энергию зафиксирован в Чукотском АО и составил - 6289 руб./Гкал, минимальный средний тариф – 982,6 руб./Гкал (Иркутская область).

В отдельных случаях может отмечаться значительное различие (в несколько раз) в уровнях установленных тарифов ресурсоснабжающих организаций.

Так, например, в сфере теплоснабжения в Центральном ФО размеры тарифов могут варьироваться от 150 руб./Гкал (Тверская область) до 18 353 руб./Гкал (Тульская область), в Южном ФО от 548 руб./Гкал (Краснодарский край) до 92 779 руб./Гкал (Волгоградская область).

Ранжированные средние тарифы на тепловую энергию по субъектам Российской Федерации с 1 июля 2016 года *

Руб./Гкал



* Расчет средних тарифов произведен по данным органов исполнительной власти субъектов РФ в рамках проведения мониторинга принятых тарифных решений

Максимальные и минимальные тарифы в федеральных округах по конкретным регулируемым организациям* представлены на рис. ниже.

Центральный ФО	max	↑	Тульская обл. 18 353 руб./Гкал	↓	min	Тверская обл. 150 руб./Гкал
Северо-Западный ФО	max	↑	Ненецкий АО 21 705 руб./Гкал	↓	min	Вологодская обл. 591 руб./Гкал
Южный ФО	max	↑	Волгоградская обл. 92 779 руб./Гкал	↓	min	Краснодарский край 548 руб./Гкал
Северо-Кавказский ФО	max	↑	Ставропольский край 11 428 руб./Гкал	↓	min	Республика Дагестан 415 руб./Гкал
Приволжский ФО	max	↑	Республика Марий Эл 15 526 руб./Гкал	↓	min	Удмуртская Республика 418 руб./Гкал
Уральский ФО	max	↑	Ямало-Ненецкий АО 21 569 руб./Гкал	↓	min	Тюменская обл. 484 руб./Гкал
Сибирский ФО	max	↑	Красноярский край 51 270 руб./Гкал	↓	min	Алтайский край 509 руб./Гкал
Дальневосточный ФО	max	↑	Магаданская обл. 89 859 руб./Гкал	↓	min	Сахалинская обл. 635 руб./Гкал

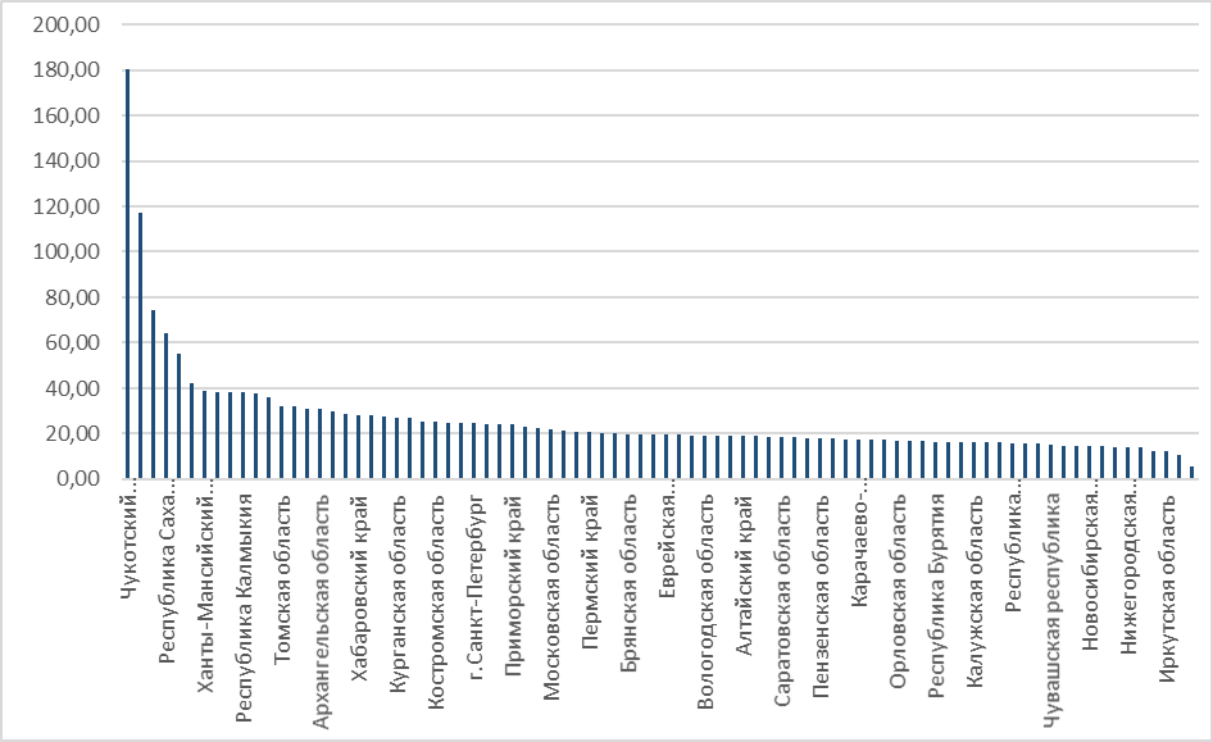
* Расчет средних тарифов в сфере теплоснабжения произведен по данным органов исполнительной власти субъектов РФ в рамках проведения мониторинга принятых тарифных решений

4. Разрыв в тарифах на водоснабжение и водоотведение.

Проведенный ФАС России в 2016 г. мониторинг в сферах водоснабжения и водоотведения, показал, что в данных сферах ситуация, в целом, аналогична с ситуацией в сфере теплоснабжения.

Ранжированные средние тарифы на водоснабжение по субъектам Российской Федерации с 1 июля 2016 года *

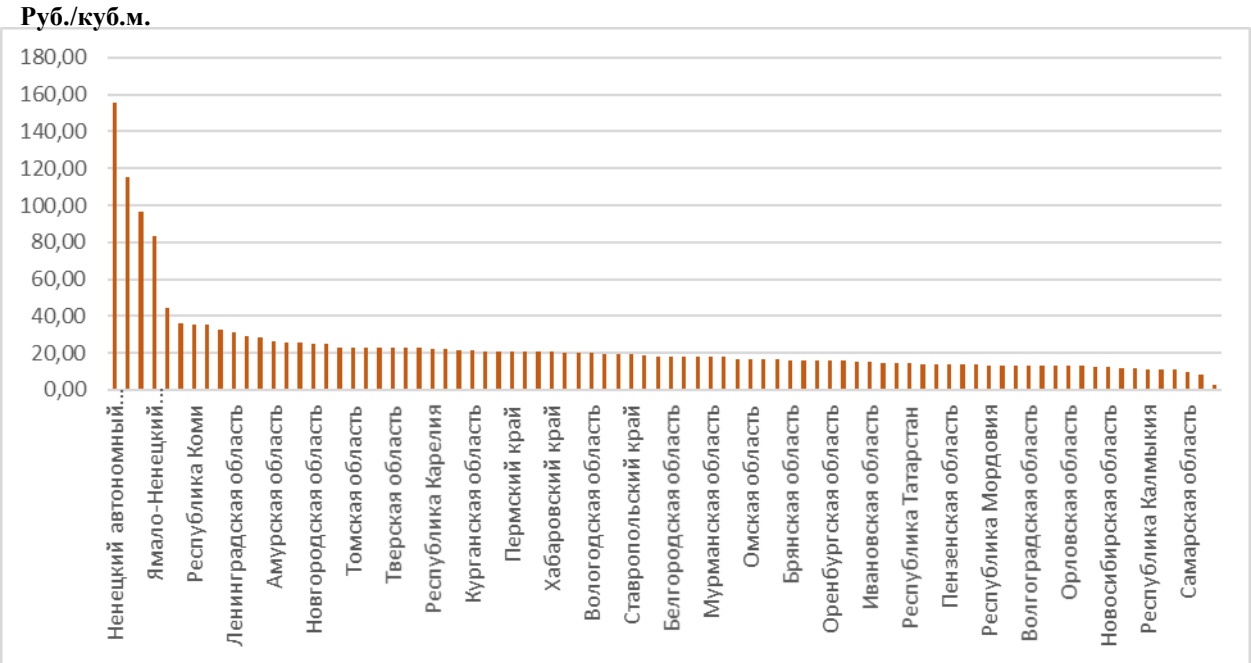
Руб./куб.м.



* Расчет средних тарифов произведен по данным органов исполнительной власти субъектов РФ в рамках проведения мониторинга принятых тарифных решений

При этом максимальный средний тариф на услуги водоснабжения составили 180 руб./куб.м. (Чукотский АО), а минимальный средний тариф – 5,87 руб./куб.м. (Республика Дагестан).

Ранжированные средние тарифы на водоотведение и очистку по субъектам Российской Федерации с 1 июля 2016 года *



* Расчет средних тарифов произведен по данным органов исполнительной власти субъектов РФ в рамках проведения мониторинга принятых тарифных решений

Максимальный средний тариф на водоотведение и очистку зафиксирован на уровне 155,8 руб./куб.м. (Ненецкий АО), а минимальный средний тариф составил 3 руб./куб.м. (Республика Дагестан).

В сфере водоснабжения и водоотведения также выявляются значительные различия тарифных решений для ресурсоснабжающих организаций – от 3 руб./куб.м. (Московская область) до 308 руб./куб.м (Воронежская область) Центрального ФО; от 3 руб./куб.м. (Пензенская область) до 1 419 руб./куб.м. (Удмуртская Республика) и др.

Подробная информация о максимальных и минимальных тарифах в федеральных округах по конкретным регулируемым организациям* представлена на рис.

Центральный ФО	max	↑	Воронежская обл. 308 руб./куб.м.	↓	min	Московская обл. 3 руб./куб.м.
Северо-Западный ФО	max	↑	Ненецкий АО 2 145 руб./куб.м.	↓	min	Псковская обл. 5 руб./куб.м.
Южный ФО	max	↑	Краснодарский край 188 руб./куб.м.	↓	min	Краснодарский край 3 руб./куб.м.
Северо-Кавказский ФО	max	↑	Ставропольский край 56 руб./куб.м.	↓	min	Республика Дагестан 2 руб./куб.м.
Приволжский ФО	max	↑	Удмуртская Республика 1 419 руб.куб.м.	↓	min	Пензенская обл. 3 руб./куб.м.
Уральский ФО	max	↑	Тюменская обл. 3 376 руб./куб.м.	↓	min	Челябинская обл. 4 руб./куб.м.
Сибирский ФО	max	↑	Республика Хакасия 1 015 руб./куб.м.	↓	min	Новосибирская обл. 3 руб./куб.м.
Дальневосточный ФО	max	↑	Чукотский АО 10 998 руб./куб.м.	↓	min	Приморский край 4 руб./куб.м.

* Расчет средних тарифов в сфере водоснабжения произведен по данным органов исполнительной власти субъектов РФ в рамках проведения мониторинга принятых тарифных решений

Максимальные и минимальные тарифы в федеральных округах по конкретным регулируемым организациям, осуществляющим деятельность в сфере водоотведения приведены ниже*.

Центральный ФО	max	↑	Курская обл. 345 руб./куб.м.	↓	min	Тверская обл. 2 руб./куб.м.
Северо-Западный ФО	max	↑	Республика Коми 824 руб./куб.м.	↓	min	Калининградская обл. 3 руб./куб.м.
Южный ФО	max	↑	Краснодарский край 389 руб./куб.м.	↓	min	Волгоградская обл. 4 руб./куб.м.
Северо-Кавказский ФО	max	↑	Карачаево-Черкесская Рес. 61 руб./куб.м.	↓	min	Республика Дагестан 0,8 руб./куб.м.
Приволжский ФО	max	↑	Республика Башкортостан 1 053 руб.куб.м.	↓	min	Оренбургская обл. 2 руб./куб.м.
Уральский ФО	max	↑	Ямало-Ненецкий АО 3 640 руб./куб.м.	↓	min	Челябинская обл. 4 руб./куб.м.
Сибирский ФО	max	↑	Томская обл. 784 руб./куб.м.	↓	min	Кемеровская обл. 3 руб./куб.м.
Дальневосточный ФО	max	↑	Чукотский АО 4 277 руб./куб.м.	↓	min	Амурская обл. 6 руб./куб.м.

* Расчет средних тарифов в сфере водоотведения произведен по данным органов исполнительной власти субъектов РФ в рамках проведения мониторинга принятых тарифных решений

Необходимо отметить, что различие в размерах утвержденных тарифов регулируемых организаций может быть обусловлено объемами реализации услуг (обратно-пропорциональная зависимость – чем больше объем реализации, тем, как правило, ниже тариф), территориальным расположением объектов (климатическим и географическим), протяженностью сетей, уровнем энергоемкости используемого оборудования, степенью изношенности сетей и оборудования, способы произведенного товара и другими причинами и особенностями технологического процесса конкретной регулируемой организации.

Кроме того, различие в размерах тарифов может быть обусловлено их дифференциацией по источникам теплоснабжения, водоснабжения, водоотведение, видов воды (питьевая и техническая), по видам теплоносителя, видов деятельности организаций и иных критериев, определенных основами ценообразования.

Однако, одни только технические характеристики деятельности организаций не могут в полной мере охарактеризовать динамику финансового потенциала регулируемых организаций и влиять на показатели размера тарифов.

В этой связи, на размер тарифов на тепловую энергию, услуги водоснабжения и водоотведения значительное влияние могут оказывать как условно-переменные затраты (затраты, связанные с видом используемого топлива, реагентов, электроэнергии и др.), так и условно-постоянные расходы (ФОТ, ремонт, прочие расходы, амортизация и др).

ФАС России провела сравнительный анализ деятельности организаций в сфере водоснабжения с учетом показателей, характеризующих технико-экономическое состояние.

Анализ показал, что за период 2015-2016 гг. установленный средневзвешенный тариф на водоснабжение для общества с ограниченной ответственностью, осуществляющего деятельность на территории Иркутской области (далее - ООО), более чем на половину меньше установленного средневзвешенного тарифа для муниципального унитарного предприятия, функционирующего в Алтайском крае (далее - МУП). Так, 2015 году разница составила 48,49%, в 2016 году - 42,42%.

На основе изучения основных затрат организаций, включенных в тарифы было выявлено, что колоссальный разрыв в затратах двух организаций был отмечен в «прочих производственных расходах», а также «цеховых расходах», при этом в состав последних расходов были заявлены такие затраты как оплата труда и отчисления на социальные нужды цехового персонала, содержание и эксплуатация зданий и сооружений (приобретение угля, тепловой энергии), услуги автотранспорта и тяжелой техники, при этом в «прочие производственные расходы» также включены затраты на услуги тяжелой техники и автотранспорта.

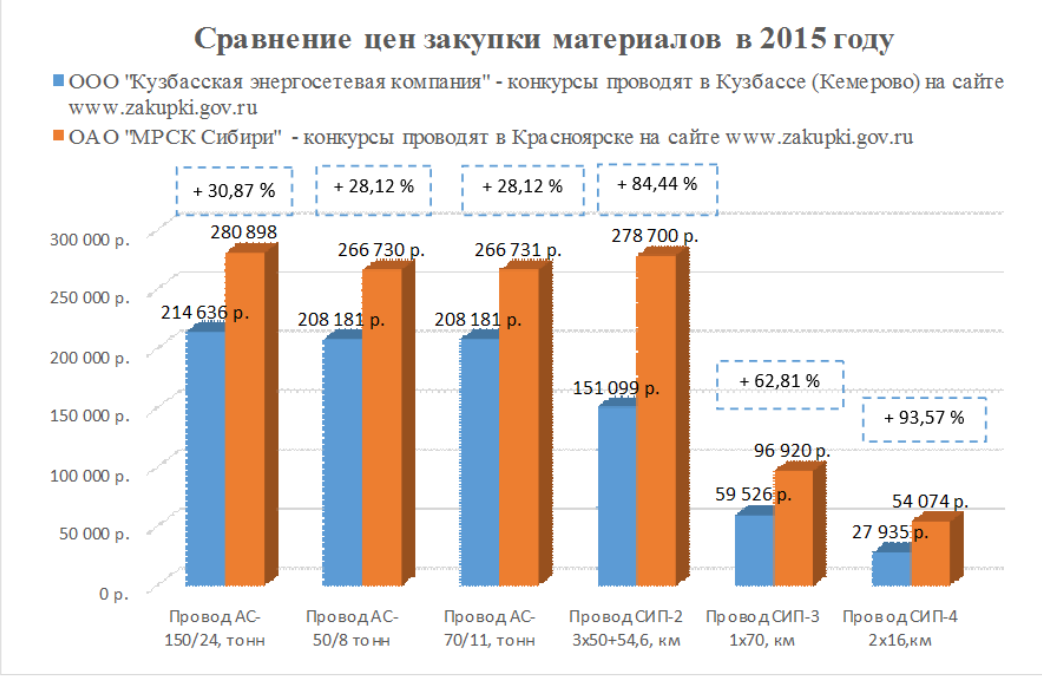
Анализ основных затрат позволил сделать вывод о включении идентичных статей расходов в различные статьи затрат, в целом с точки

зрения финансовой составляющей можно сделать вывод о более рациональном распределении затрат ООО, чем у МУП.

6. Неэффективность закупочной деятельности регулируемых организаций.

Вопросы эффективности закупок госкомпаниями и субъектами естественных монополий неоднократно становились предметом проверки на предмет эффективности со стороны государственных контрольных органов, по результатам которых были выявлены факты многократного завышения стоимости строительства объектов электроснабжения.

Анализ закупок электросетевых компаний осложняется тем, что все крупнейшие сети входят в ОАО «Россети» в виде дочерних обществ (МРСК, МОЭСК, Ленэнерго) и их закупки являются публичными, в отличие от закупок частных электросетевых компаний, стоимость работ которых определяется либо хозспособом либо в конкретных подрядных договорах, которые предусматривают строительство индивидуализированного объекта «под ключ». Вместе с тем информация, полученная с сайта zakupki.gov.ru, позволяет сделать сравнение по отдельным лотам аналогичной продукции, закупаемой МРСК и независимыми сетевыми организациями (здесь и далее для примера взят один субъект РФ – Кемеровская область).



Из приведенной диаграммы видно, что закупки МРСК по аналогичным товарным позициям **отличаются** в большую сторону **от 28% до 84 %** от цен, по которым закупает эту же продукцию независимая сетевая организация.

Дополнительно приводим данные по сравнению затрат, предъявляемых сетевыми организациями в тарифные органы для установления платы за технологическое присоединение:

Наименование ставки	ОАО "СевКузбасс ЭнергоКомпания"	филиал ОАО "МРСК Сибири" - "Кузбассэнерго - РЭС"	Разница макс и мин ставок в %
Строительство 1 км КЛ 0,4 кВ кабелем марки АПвБбШп 4х70 с благоустройством территории	232 110,00	395 659,47	**70,46**
Строительство 1 км КЛ 0,4 кВ кабелем марки АПвБбШп 4х120 с благоустройством территории	263 975,00	411 293,88	**55,81**
Строительство 1 км КЛ 0,4 кВ кабелем марки АПвБбШп 4х240 с благоустройством территории	332 055,00	457 551,16	**37,79**
Строительство 1 км ВЛ-6(10) кВ проводом СИП-3 1×70	193 198,04	346 879,76	**79,55**
Строительство 1 км ВЛ-6(10) кВ проводом СИП-3 1×95	271 691,88	405 443,64	**49,23**

Из данных таблицы следует, **завышенная стоимость затрат** сетевых компаний группы лиц ОАО «Россети» по сравнению с иными территориальными сетевыми компаниями в регионе на строительство 1 км кабельной или воздушной линии кабелем одной и той же марки **доходит** практически **до 80%.**

Такая разница, как правило, обусловлена завышением со стороны крупнейших сетевых компаний цены поставляемого оборудования и стоимости самого строительства.

Кроме того, индексация стоимости самого строительства в ряде случаев осуществляется с применением индексов, не являющихся нормативными (т.е. не включенными в федеральный реестр сметных нормативов) и имеющими большее значение, чем индексы, выпускаемые ГГЭ, что в конечном итоге приводит к необоснованному удорожанию стоимости строительства в среднем на 20% и более (данные взяты из отчета Счетной палаты Российской Федерации).

В конечном итоге, необоснованно завышенная стоимость нового строительства объектов электросетевого хозяйства, как основного направления инвестиций сетевых компаний, приводит к увеличению инвестиционных программ субъектов естественных монополий и росту цены на электрическую энергию для конечного потребителя.

Закономерными итогами существования и разрастания системных проблем тарифной политики являются имеющие масштабный характер следующие негативные последствия, как для потребителей, так и для регулируемых организаций, экономики и государства в целом:

1. Тарифное регулирование в большинстве регулируемых сфер осуществляется «в ручном режиме», с применением индивидуального подхода к каждой отдельно взятой организации в отношении учета ее затрат.

2. Тарифная дискриминация (тарифы организаций, работающих в сопоставимых условиях различаются до 10 раз).

3. Наличие коррупционных факторов при принятии тарифных решений.

4. Недоверие потребителя к экономической обоснованности установленного тарифа.

5. Банкротство регулируемых организаций, тариф которых установлен на уровне ниже экономически обоснованного.

Правоприменительная практика последних лет показывает, что обеспечить качественное правовое регулирование сферы государственного регулирования цен (тарифов) и регламентировать разнообразные сложные процессы в сфере государственного регулирования цен (тарифов) с помощью фрагментарного правового регулирования, посвященного только отдельным вопросам, практически невозможно.

2.2. Стратегия новой тарифной политики

В целях обеспечения оптимального сочетания государственного регулирования тарифов, развития экономики, конкуренции, инвестиционного климата и обеспечения потребителей естественных монополий и инфраструктурных организаций качественными товарами (работами, услугами) по справедливой цене необходима выработка и реализация единых, четких, открытых и понятных для всех участников рынка подходов тарифной политики государства.

Регулирование тарифов применяется исходя из условия отсутствия конкуренции на соответствующих товарных рынках. Вместе с тем на рынках в сферах естественных монополий происходят структурные реформы, направленные на развитие конкуренции. С другой стороны, регулируемые рынки в естественно монопольных сферах деятельности связаны с сопряженными рынками, которые функционируют в условиях конкуренцию.

Ранее уже было обращено внимание на то, что естественные монополии пользуются работами (услугами) с конкурентных рынков (труд, сырье, материалы, капитал, др.). Покупателями услуг естественных монополий могут быть конечные пользователи, а также потребители, работающие на конкурентных рынках (генераторы, перевозчики, операторы связи, авиакомпании, др.). Поставщики должны оказывать услуги с учетом спроса, при этом и потребители, и пользователи – иметь возможность управлять спросом. Страновые условия конкуренции меняются при расширении географических границ рынка зарубежными странами (морские порты, аэропорты, газовые компании и др.). Национальное ценообразование должно учитывать конъюнктуру внешних рынков.

Эти обстоятельства предопределяют необходимость формулирования принципов проконкурентной тарифной политики.

Целями проконкурентной тарифной политики являются:

1) создание условий для развития конкуренции в сферах экономической деятельности, в которых осуществляется государственное регулирование цен (тарифов);

2) приоритет прав потребителей товаров (работ, услуг) регулируемых организаций над интересами регулируемых организаций, обеспечение равных условий доступа потребителей к регулируемым товарам (работам, услугам);

3) обеспечение стабильных и недискриминационных условий для осуществления предпринимательской деятельности в регулируемых сферах деятельности;

4) создание экономических стимулов для регулируемых организаций по снижению издержек и повышению эффективности инвестиционных проектов по развитию инфраструктуры;

5) обеспечение устойчивого развития экономики на основе долгосрочного регулирования цен (тарифов) и роста благосостояния населения;

6) общественный контроль за субъектами регулирования;

7) унификация требований к регулированию цен (тарифов) в сфере ресурсоснабжения; установление единых принципов, подходов и методов государственного регулирования цен (тарифов), а также порядка их применения.

Концепция новой, проконкурентной тарифной политики базируется на единых для всех сфер экономической деятельности целях, задачах и принципах и предусматривает пределы и методы государственного регулирования цен (тарифов) на товары, работы и услуги.

Стратегия новой тарифной политики предполагает, в том числе:

1) поэтапное устранение перекрестного субсидирования;

2) отказ от принципа «затраты плюс» и через применение принципа «инфляция минус» переход к рыночным индикаторам;

3) принятие решений о введении, изменении, прекращении регулирования на основе анализа рынка;

4) запуск долгосрочной тарифной политики (с учетом жизненного цикла инфраструктуры, перспективных изменений на рынках, устойчивого роста экономики);

5) перебалансировку тарифов, с применением индикаторов рынков, сопоставимых с регулируемыми, и сопряженных с ними товарными рынками.

6) поэтапный переход естественных монополий к конкурентному рынку.

Существует стандартный пакет реформ в электроэнергетике и в газовой сфере (аналогично – на транспорте), включающий в себя ряд взаимосвязанных элементов:

- ✓ разделение по видам деятельности;
- ✓ регулирование тарифов естественных монополий;
- ✓ приватизацию;
- ✓ внедрение конкуренции в опте и/или в рознице;
- ✓ обеспечение регулируемого или договорного доступа третьих лиц к сети.

Важно при этом создавать коммерческую инфраструктуру рынков. Она включает:

- систему договорных отношений;
- организацию коммерческой инфраструктуры (совет рынка, биржевой комитет, торговая площадка и другие формы);
- правила рынков.

Эффективное внедрение проконкурентной тарифной политики возможно только после проведения **полноценной законодательной ревизии в сфере тарифного регулирования.**

С этой целью ФАС России ведутся разработка и обсуждение с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и участниками рынка **поправок в Закон о защите конкуренции и законопроекта об основах государственного регулирования цен (тарифов)**.

Задача законопроекта состоит в определении базовых принципов современной тарифной политики и в регламентации методических подходов и процессуальных норм. При этом новая тарифная политика должна быть основана на преимущественном отказе от регулирования порядка установления (изменения) цен (тарифов) на подзаконном (ведомственном) уровне.

Базовые принципы регулирования деятельности субъектов естественных монополий должны быть сформулированы в Законе о защите конкуренции. Главный из них – принятию решения о введении, изменении, прекращении регулирования должен предшествовать анализ рынков в соответствии с подходами, установленными общими нормами антимонопольного законодательства.

Единые принципы тарифного регулирования, в том числе принцип обеспечения недискриминационного ценообразования, должны быть сформулированы в законе о государственном регулировании цен (тарифов). Нельзя применять разные тарифы в сопоставимых одинаковых условиях. При этом всегда нужна точка опоры - необходимо ориентироваться на бенчмарки индикаторов, которые по возможности должны быть рыночными.

Необходимо **уточнить понятие субъекта естественной монополии**: это компания, которая занимает доминирующее (монопольное) положение на рынке из перечня сфер естественных монополий, имеет возможность определять условия ведения предпринимательской деятельности для своих контрагентов и потенциальных конкурентов, а ее доминирующее положение возникло или усиливается благодаря владению объектами соответствующей инфраструктуры, которую не имеют возможности создать другие участники рынка.

Перечень сфер деятельности субъектов естественных монополий предполагается определить на уровне Закона о защите конкуренции и он должен коррелировать с нормами наднационального законодательства ЕАЭС. Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос о необходимости пересмотра понятия субъекта естественных монополий, используемые в наднациональном законодательстве ЕЭАС.

При этом компания, работающая в такой сфере, не должна автоматически признаваться субъектом естественной монополии. Если анализ рынка покажет, что организация находится в состоянии естественной монополии, только тогда она должна призваться субъектом естественной монополии и должна быть включена в соответствующий реестр. Соответственно, только после этого должны применяться установленные

законом методы тарифного регулирования. В случае, если ситуация на рынке измениться, организация должна быть исключена из реестра и государственное регулирование цен (тарифов) на ее товары (работы, услуги) должно быть отменено.

После принятия решения о необходимости ведения или изменения тарифов будет применяться закон о государственном тарифном регулировании. Именно в нем должны быть подробно определены:

- единые принципы и методы государственного регулирования цен (тарифов);
- порядок принятия тарифных решений;
- порядок утверждения инвестиционных программ, финансируемых из тарифных источников;
- порядок взаимодействия федерального и региональных тарифных регуляторов;
- порядок рассмотрения на федеральном уровне споров по региональным тарифам.

Необходимо создать условия для единообразия и унификации принципов и методов тарифного регулирования. Сформулированные сейчас подходы к тарифообразованию в разных сферах различаются по тем вопросам, по которым они в принципе не могут различаться. Например, как рассчитывать прибыль, как учитывать амортизационные отчисления и др. Подобные вопросы имеют общеэкономический характер и, соответственно, регламентироваться должны также унифицировано.

Еще одна задача этого закона – **установить последовательность действий, которые должен совершить регулятор после выбора одного из методов тарифного регулирования,** чтобы этот метод был применен согласно требованиям законодательства. Например, метод обеспечения доходности инвестированного капитала – Regulatory Asset Base, или RAB. В случае с ним необходимо проработать и принять долгосрочную инвестиционную программу, затем разбить ее по инвестиционным проектам, оценить их эффективность и, наконец, контролировать исполнение инвестиционных обязательств. Неподготовленный надлежащим образом переход на RAB в электроэнергетике, не решив инвестиционных проблем в электросетевом комплексе, создал массу проблем для потребителей, в том числе вследствие существенного роста тарифов.

По каждому методу тарифного регулирования, включая метод индексации, метод применения тарифов исходя из анализа сопоставимых цен, метод экономически обоснованных затрат, необходимо установить последовательность действий, которые должен совершать регулятор после их выбора. Это будет не только способствовать принятию объективных тарифных решений, но и снижению многочисленных сейчас тарифных споров. Если же дело будет доходить до разногласий, объективности их рассмотрения в судебных и досудебных инстанциях будут способствовать законодательные рамки.

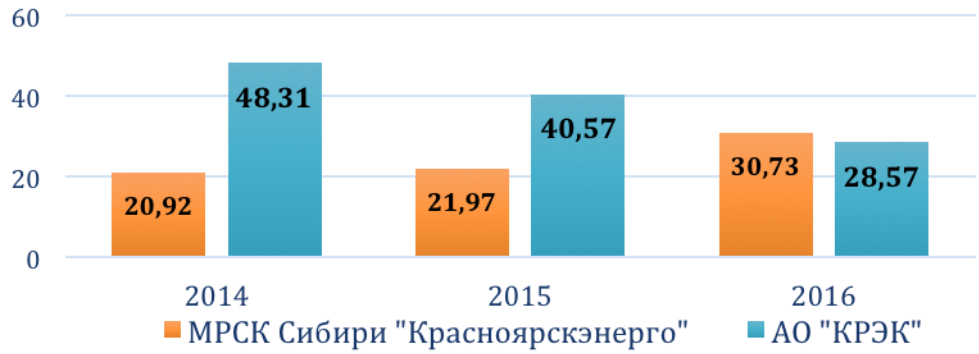
Одним из важных принципов нового тарифного регулирования должна стать **индексация тарифа в обмен на эффективность**. При этом возможно выработать универсальные критерии экономической эффективности и обоснованности затрат при установлении тарифов, эталонные ориентиры для бизнеса с учетом специфики сферы и региона деятельности компании и многообразия бизнес-процессов.

Чтобы оценить эффективность установленных тарифов и произведенных расходов, нужно использовать инструмент сопоставления. То есть в равных (близких) условиях компании должны получить соизмеримые тарифы, поэтому должен применяться **бенчмарк**. Чтобы его использовать, нужно сравнить и проанализировать условия сопоставимости в рамках процедур анализа рынка. Здесь также нужно учитывать, что страновые условия конкуренции меняются при расширении географических границ рынка зарубежными странами (морские порты, аэропорты, газовые компании и др.). Национальное ценообразование должно учитывать конъюнктуру внешних рынков.

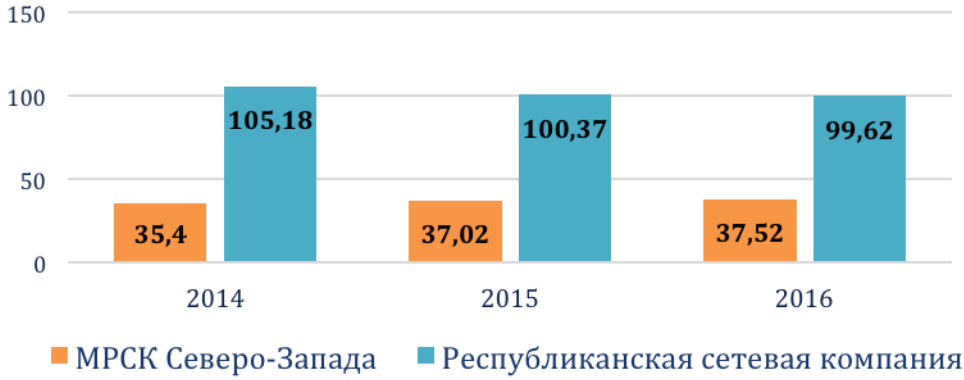
Задача тарифного регулирования – сделать так, чтобы тарифы и расходы, установленные и понесенные в таких сопоставимых условиях, были недискриминационными (одинаковыми). Например, удельный расход топлива, потери электроэнергии, заработная плата – все эти позиции должны быть соизмеримы по аналогичным видам деятельности в сопоставимых условиях.

Сейчас зачастую, одна сетевая компания получает в сопоставимых условиях тарифы гораздо выше, чем другая, выигрывая «конкурентную» борьбу за решение тарифного регулятора. Есть примеры, когда такая разница в тарифах существовала долгое время. Есть и другие примеры – когда, после того как была проведена последовательная политика перебалансировки тарифов, сетевые организации стали работать в равных условиях.

Экономически необоснованное различие в тарифах сетевых организаций



На приведенной диаграмме видно, что удельные затраты КРЭК на 1 у.е. в 2015 г. **превышают** затраты Красноярскэнерго **в 2 раза**; удельные затраты КРЭК на 1 у.е. в 2014 г. **превышают** затраты Красноярскэнерго **в 2,3 раза**.



Удельные затраты Республиканской сетевой компании (Республика Коми) на 1 у.е. в 2014-2015 гг. **превышают** затраты МРСК Северо-Запада **в 3 раза.**

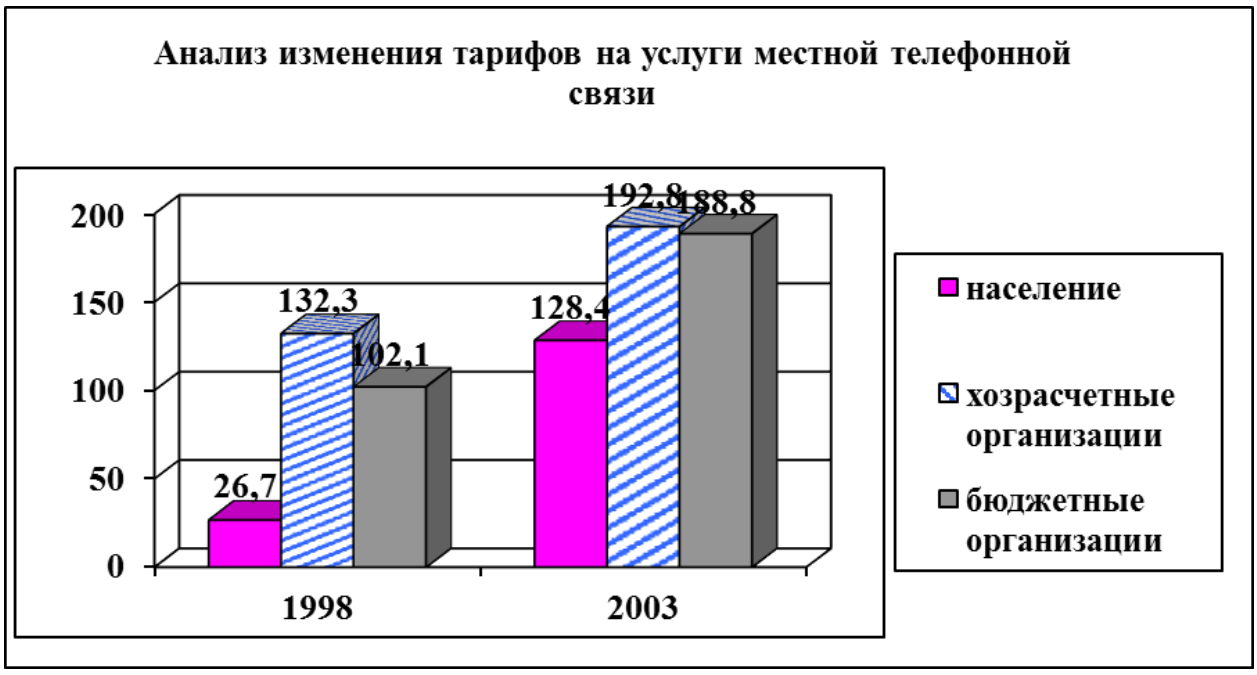
База для сравнений и сопоставлений должна быть обоснованной. В связи с этим необходимо ориентироваться, в том числе на исторический бенчмарк. Если одна компания работает эффективно, то в этих же условиях другая компания тоже может и должна работать эффективно. Соизмерение реальных условий поведения реальных участников рынка с учетом общеэкономических, региональных, природно-климатических, производственно-технологических и иных особенностей дает возможность рассчитывать на повышение эффективности деятельности регулируемых компаний.

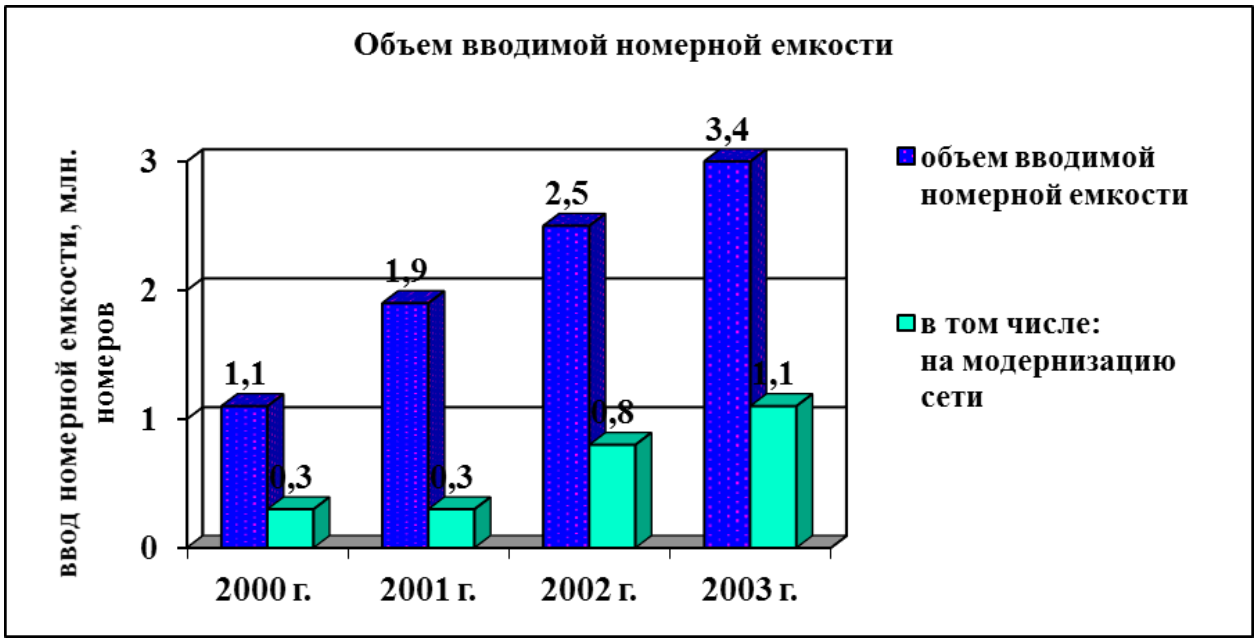
В качестве примера эффективной перебалансировки тарифов следует привести практику на рынках телефонной связи, где с полной уверенностью можно сказать, что **тарифы – движитель прогресса.**

Основные этапы реформы на рынке телефонной связи:

- за 5 лет проведена перебалансировка тарифов по группам потребителей и по местной и дальней связи (в странах ОЭСР аналогичная работа была проведена за 8 – 10 лет);
- установление инвестиционно привлекательной платы за установку телефона в зависимости от стоимости этой услуги у альтернативных операторов;
- управление абонентами потреблением услуг связи путем принятия пакета тарифных планов, включая повременную оплату телефонного соединения;
- развитие конкуренции на рынке дальней связи;
- следствием проконкурентной тарифной политики стали рост объемов оказываемых услуг и инвестиций, повышение цифровизации сетей, вход на рынок новых участников и внедрение новых услуг.

Анализ изменения тарифов на услуги междугородной телефонной связи
5
4
3
2
1
0
3,18
4,2
1,2
4,07
4,35
3,87
1998
2003
население
хозрасчетные организации
бюджетные организации


Анализ изменения тарифов на услуги местной телефонной связи
200
150
100
50
0
26,7
132,3
102,1
128,4
192,8
188,8
1998
2003
население
хозрасчетные организации
бюджетные организации



Масштабная, многолетняя, последовательная, надлежащим образом организованная **перебалансировка тарифов** в электроэнергетике, теплоснабжении, газоснабжении, ЖКХ является одним из основных резервов повышения эффективности этих и некоторых других регулируемых секторов экономики.

Система тарифного регулирования должна предусматривать **гарантии получения прибыли регулируемой организацией**. Любой регулируемый вид деятельности является предпринимательской деятельностью, получение прибыли необходимо для дальнейшего развития организации, инвестиций, выплаты дивидендов и возмещения издержек. При этом прибыль должна быть приемлемой, не ниже и не выше, чем может быть в характерных для этого вида условиях экономической деятельности. Поэтому регулятор должен контролировать, чтобы прибыль не выходила за пределы эффективного функционирования и развития, чтобы обеспечить баланс интересов регулируемого хозяйствующего субъекта и потребителей его услуг.

В то же время в условиях меняющейся экономической ситуации, возможно, нецелесообразно устанавливать на законодательном уровне конкретных величин гарантируемой прибыли для регулируемых организаций. Так, условия договоров поставки мощности (ДПМ) в электроэнергетике поставили одних участников рынка – генераторов в заведомо более выгодные условия, чем всех остальных. Однако необходимо законодательно обеспечить уверенность оператора и/или инвестора в регулируемых сферах деятельности, о возможности (гарантировании) получения дохода на вложенный капитал в той мере, в какой он бы смог это сделать находясь в условиях справедливой конкурентной борьбы, то есть уверенность в том, что можно зарабатывать на оказании регулируемых услуг, а не пытаться заработать на сопутствующих сферах деятельности (на

«раздутых» затратах стройки, на неэффективных закупках оборудования и т.п.).

В целях стимулирования регулируемых организаций к развитию **тарифное регулирование** само по себе должно быть **стимулирующее,** основанное на **долгосрочном тарифном регулировании**, которое побуждает регулируемых субъектов эффективно использовать текущие расходы и иные ресурсы. То, что компания сэкономила, она может далее расходовать в основной производственной деятельности и развитии бизнеса. Существовавший ранее подход ежегодного тарифного регулирования, согласно которому сэкономленные за счет эффективного расходования средства изымались и в дальнейшем периоде регулирования не учитывались, является дестимулирующим.

Долгосрочное тарифообразование должно иметь горизонт планирования пять-семь и более лет. Тарифы должны устанавливаться с учетом жизненного цикла развития инфраструктуры. Для возведения энергетического объекта, срок функционирования которого составляет 30-50 лет, требуется три-пять лет. Этому предшествуют 15-20 летние периоды прогнозирования и 5-10 летние периоды планирования. С ними увязана разработка инвестиционных программ, детализированных по инвестиционным проектам.

ОЭСР выделяет 6 стадий жизненного цикла инфраструктуры: оценка необходимости, принятие решений и ранжирование проектов, подготовка проектов, строительство, эксплуатация, вывод из эксплуатации. На ряде стадий в различных формах принимают участие регуляторы.

Тарифное регулирование также должно стимулировать регулируемые организации к использованию ресурсосберегающих технологий в производственных процессах.

Еще одним важным принципом новой, проконкурентной политики должен стать принцип **«инвестиции в обмен на тариф».**

Поскольку ранее субъекты естественных монополий регулировались по методу «затраты плюс»., на практике это приводило и приводит нередко в настоящее время к ситуациям, когда утвержденная инвестиционная программа исполнялась, но по итогам ее реализации новые мощности остаются невостребованными. Проблема заключается в неэффективно спланированной инвестиционной программе на стадии ее согласования и утверждения.

Необходимо изменить идеологию, регулируемые организации должны нести ответственность за разработанную ими и реализуемую инвестиционную программу. Задача регулятора – сделать так, чтобы методы тарифного регулирования позволяли компаниям эффективно и гибко развиваться, чтобы инвестпрограммы были обеспечены тарифными ресурсами, но не создавали избыточного давления на потребителей.

Принцип «инвестиции в обмен на тариф» позволяет привлекать инвестиции за счет оказываемых услуг, эффективно планировать,

прогнозировать и гибко функционировать и развиваться с учетом жизненного (от зарождения проекта, проведения процедур отбора проектов, строительства, эксплуатации, вывода из эксплуатации) и производственного (по всем звеньям производственной цепочки) цикла инфраструктуры и учета реальных интересов всех заинтересованных лиц.

Одним из нетривиальных и успешных примеров применения этого принципа в России является произошедший в начале 2000-х гг. трехкратный рост платы за установку телефона (с 2 до 6 тыс. рублей) для предприятий Связьинвеста. Инвестиционно привлекательный тариф кроме прочего еще и отвечал балансу интересов операторов и абонентов. Анализ рынка позволил спрогнозировать реакцию альтернативных операторов, у которых произошло трехкратное снижение тарифа (с 25 до 8 тыс. рублей). Как следствие в течение 3-х лет «рассосалась» очередь на установку телефона (6 млн. человек), была решена проблема всех предыдущих лет. После исчезновения дефицита тарифы вновь вернулись к исходному уровню (около 2 тыс. рублей и ниже), причем не только у Связьинвеста, но и у альтернативных операторов.

В трубопроводном транспорте нефти долгое время широко применяется так называемый долгосрочный договорный тариф для расшивки «узких мест» на сети, затраты на которые в меняющихся экономических условиях не были учтены в рамках утвержденной инвестпрограммы. Стороны договариваются о надбавке к тарифу на транспортировку нефти по отдельным участкам, утверждают их в тарифном органе. В договоре сторон прописываются конкретные мероприятия и сроки их реализации. После исполнения договорных обязательств тариф возвращается к исходному значению.

Что касается технологического присоединения к сетям газоснабжения, то в целом по стране такое присоединение весьма дорогостоящая (от десятков тысяч до нескольких миллионов рублей) и длительная (сроки присоединения до 2-х лет) процедура. Кардинально улучшается ситуация в рамках совместной работы, проводимой ФАС России, Тюменской областью и компанией «МежрегионГазСевер». Средства надбавки на газификацию используются не только для строительства газопроводов до ввода в населенные пункты (как в целом по стране), а также и для строительства внутрипоселковых газопроводов до ввода в дом. Если в других регионах зарабатывают «на стройке», то в Тюмени - на поставках газа вновь присоединенным потребителям. Плата за присоединение «нулевая» – следствие применения дешевых типовых проектов, конкурентного отбора поставщиков оборудования, субсидий малообеспеченным потребителям (расходы бюджета эффективны - окупаются в течение 2-х лет), применения ресурсного метода ценообразования на строительство (основанного на идеологии лучших практик – бенчмарков). Этот опыт зафиксирован в дорожной карте по конкуренции Тюменской области и тиражируется на другие регионы страны. Более того, этот опыт признан на заседании

Госсовета одним из лучших примеров региональной инвестиционной политики.

При принятии тарифных решений должен использоваться **широкий набор методов тарифного регулирования**, которые можно при необходимости использовать **в сочетании**, чтобы установить оптимальный уровень тарифов (экономически обоснованных затрат; индексации; обеспечения доходности инвестированного капитала; сравнения аналогов; эталонных расходов, затрат).

Концептуальные и содержательные сложности затратного метода заключаются в том, что регулируемая организация из-за несимметричности информации всегда может доказать регулятору, что они обязательны. Хотя этот метод или индексный метод могут применяться, например, когда речь идет о новом строительстве.

Однако даже при использовании затратного метода, должна производиться оценка ситуации и тарифов на рынке регулируемых услуг, а также ситуации и цен на рынках, смежных с регулируемым, то есть затраты также должны соизмеряться по методу сопоставимых рынков.

Кроме того, при утверждении тарифов должна производиться оценка эффективности применения регулируемой организацией процедур **закупок.** При этом **индикаторы цен** могут формироваться на площадках, на которых проводятся торги. Такие индикаторы должны быть открытой, прозрачной, регулярно публикуемой информацией, а их использование позволит упростить процедуру установления тарифов.

В отдельных сферах механизмы формирования подобных индикаторов цен уже реализованы. Например, на рынке нефтепродуктов есть биржевые и внебиржевые котировки, которые публикуются ежедневно. По природному газу также ведутся биржевые торги. На бирже торгуются и планируется развернуть торговлю сжиженными углеводородными газами, минеральными маслами, лесом и строительными материалами, углем, цементом и др.

Одним из важных направлений проконкурентной тарифной политики является **переход от жесткого к гибкому тарифному регулированию** и **дерегулирование проконкурентных сфер деятельности**. Принятию любого тарифного решения обязательно должен предшествовать анализ рынка. Если условий для конкуренции нет, возможности гибко реагировать на ситуацию тоже нет, необходимо сохранять применение жесткого метода регулирования. Если на рынке существуют условия для конкуренции, то могут быть установлены гибкие параметры регулируемых тарифов (к примеру, возможность выбора того или иного тарифа или установления конечной цены в рамках «тарифного коридора» в зависимости от спроса на конкретную услугу, сезонности). Применением гибкого тарифного регулирования, как правило, создаются условия конкуренции на рынке. Поставщики должны оказывать услуги с учетом спроса, при этом и потребители, и пользователи - иметь возможность управлять спросом.

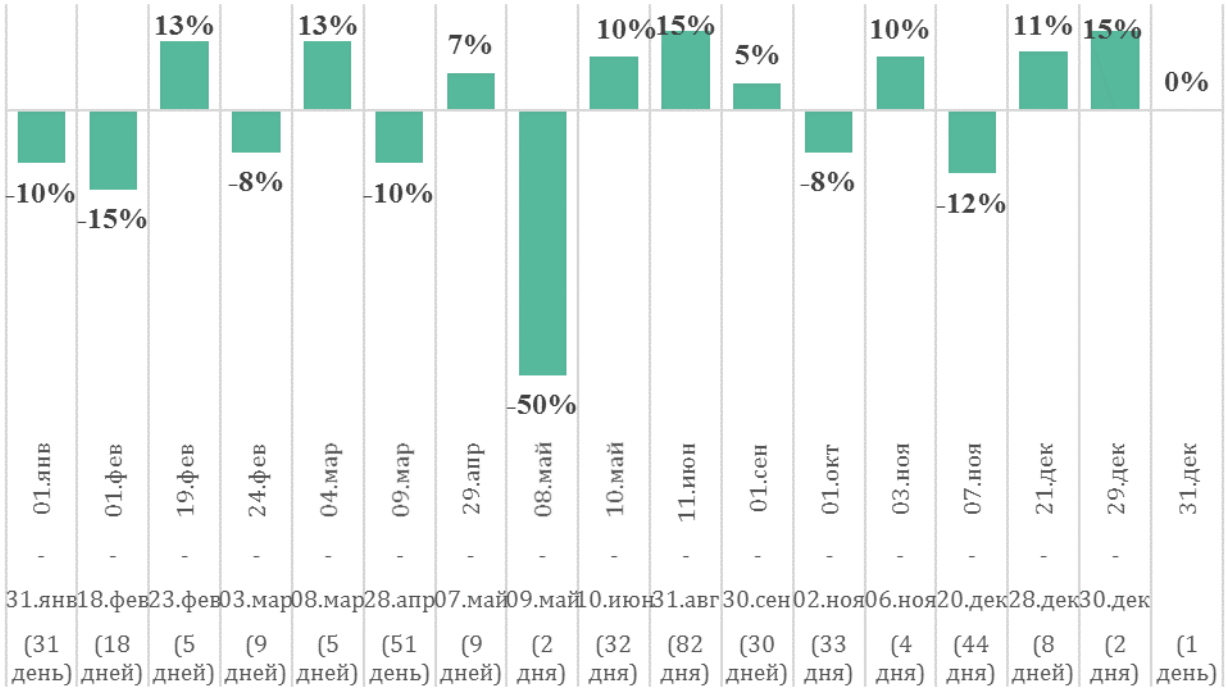
Гибкое тарифное регулирование в свою очередь ведет к дерегулированию сферы деятельности.

Применение системы гибкого ценообразования должно осуществляться с учетом специфики соответствующих сфер деятельности. К примеру, на рынке связи исторически был установлен один тариф - ежемесячная плата за телефон. В конце 90-х – начале 2000-х гг. антимонопольные органы ввели три тарифных плана: ежемесячная, повременная и комбинированная оплата, что позволяло реагировать на спрос и управлять им.

Еще одним примером гибкой тарифной политики является тарифный коридор в грузовых перевозках. Если спрос повышен, тариф может подниматься к верхней планке диапазона, если наоборот – опускается к нижней границе. Представляется, что данный механизм требует дальнейшего совершенствования. Для этих целей полезен опыт применения гибких тарифов в сфере пассажирского железнодорожного транспорта.

В результате применения системы гибкого (в зависимости от сезонного спроса) ценообразования регулируемых плацкартных тарифов прирост пассажиропотока не потребовал роста провозных мощностей (новых вагонов). Этот инструмент применяется уже примерно 15 лет и обеспечивает свою эффективность. Следующим новым механизмом поддержки (удержания) пассажиропотока в регулируемом сегменте стали гибкие тарифные решения в отношении скидок по верхним и боковым полкам.

Гибкий график регулирования тарифов
(плацкартные и общие вагоны)



Способами обеспечения государственного регулирования цен (тарифов) должны являться не только установление (определение) цен (тарифов) регулирующим органом, установление (определение) цен (тарифов) регулируемой организации в пределах значений, установленных регулирующим органом, но и заключение соглашения между регулирующим органом и регулируемым субъектом (регуляторный контракт).

Регуляторный контракт должен зафиксировать долгосрочные взаимные обязательства регулируемой организаций, тарифного регулятора (и/или другого уполномоченного органа власти). Предсказуемые условия поведения участников этого процесса существенно влияют на эффективность функционирования и развития. Снижаются регуляторные риски, снижается стоимость привлекаемых ресурсов, повышается эффективность регулируемых организаций, повышается надежность и качество оказываемых услуг. В настоящее время применение регуляторного контракта обсуждается на железнодорожном транспорте, в ЖКХ и других сферах.

Поэтапное прекращение тарифного регулирования и переход к рыночным отношениям ранее уже было реализовано, к примеру, в пассажирских перевозках в вагонах СВ и купе, электропоездах повышенной комфортности (впервые за весь предыдущий период пассажирские перевозки по этим сегментам вышли не только на безубыточноть, но и на прибыльность, исчезли очереди в кассах, пассажирам предложены новые качественные услуги).

При наличии конкуренции с другими видами транспорта и права выбора пассажирами между перевозками по свободным или регулируемым тарифам рост тарифа возможен только в обмен на повышение качества перевозок. А последнее возможно лишь при тарифных предпосылках для инвестиций в новые бизнес-модели, в новые услуги, в технологические инновации.

Поэтому следующим этапом совершенствования ценовой политики стало применение с 2012 г. динамического ценообразования в сегменте свободного рынка на железнодорожном транспорте (вагоны купе и СВ на примерно 150 маршрутах по стране) привело к постоянному ежегодному приросту пассажиропотока 9–10 процентов последние четыре года.

Это подтверждает, что был выбран эффективный сценарий взаимодействия с потребителем, есть возможность для инвестиций и развития бизнеса. Если же объемы падают, то это происходит либо по вине регулятора, либо по вине самой регулируемой организации. Задача и смысл гибкого тарифного регулирования – обеспечить устойчивость развития и рост регулируемой сферы, что в итоге улучшит работу в секторе и приведет к росту экономики в целом. Необходимым условием внедрения системы динамического ценообразования является конкуренция.

Полигоны внедрения в систему динамического ценообразования в ОАО «ФПК»

По состоянию на 2016 год более 100 направлений

Прирост пассажиропотока:

2013г. - 2,8%
2014г. - 11,3%
2015г. - 9,6 %
2016 г. - 9,57 %

Транспортное плечо 500-1500 км

Были дерегулированы услуги по предоставлению грузового подвижного состава (с 2003 по 2013 гг. парк вагонов вырос более чем на 35%, инвестиции превысили 1 трлн. рублей, а железнодорожное машиностроение обеспечило не только рост экономики, но и его качество).

Дерегулированы услуги стивидорных компаний в портах (за последние 5-6 лет привлечено инвестиций более 150 млрд. рублей, преимущественно частных, рост мощностей и перевалки грузов примерно на треть).

Решение о прекращении тарифного регулирования было принято в конце 2015 г. по московскому авиаузлу, предпосылки для перехода к рыночным отношениям есть и в других регионах. Расширяется перечень дерегулируемых топливо-заправочных комплексов в аэропортах, где имеется два и более операторов.

С 2012 г. обсуждается вопрос дерегулирования фиксированной электросвязи. За десять лет при активном стимулирующем воздействии на рынок и отраслевого регулятора со стороны антимонопольного органа цены на услуги сотовой связи снизились в десять раз. Последние годы цены не растут в номинальном выражении, но при этом возрастает объем и качество оказываемых услуг. Тарифы же операторов фиксированной электросвязи только росли, пока они не стали выше тарифов на услуги сотовой связи. Поэтому необходимо создать условия, в которых операторы фиксированной электросвязи оказались бы под общим прессом конкурентного рынка.

Обсуждается дерегулирование услуг по трубопроводной транспортировке нефтепродуктов, доля которой на внутреннем рынке составляет 10 – 15%. Здесь тоже есть возможность прекратить государственное тарифное регулирование, сохранив ценовой мониторинг.

В настоящее время ФАС России также рассматривает вопрос о дерегулировании оптовых цен на газ, поскольку сейчас на рынке много независимых компаний, доля которых составляет около 46 процентов. Таким образом, сложились предпосылки для конкуренции. Предполагается, что дерегулирование оптовых цен на газ произойдет в 2018 г.

Дерегулирование требует подготовки. Чтобы оно произошло, нужны эффективные правила недискриминационного доступа в регулируемых сферах должны появиться рыночные индикаторы. Сейчас развивается биржевая торговля, и порядка 25 миллиардов кубических метров газа было продано с момента запуска торгов в конце 2014 года. Необходимо выйти на ежегодный показатель не менее 35–36 миллиардов кубических метров газа в год, чтобы это были показатели ликвидных торгов, тогда можно будет говорить о гарантии рыночных индикаторов, что станет качественной предпосылкой для дерегулирования этой сферы. Требуется принятие детализированных правил недискриминационного доступа к магистральным и распределительным газопроводам, системам подземного хранения газа. Будет осуществлен переход к единым тарифам на транспорт газа для Газпрома и для независимых компаний.

Если говорить о рынке газа, технологической основой которых является более сотни тысяч километров протяженности магистральной и распределительной систем газопроводов, то с учетом его масштабов одномоментно перейти к дерегулированию трудно. В настоящее время ФАС России обсуждает разные подготовительные механизмы и отрабатывает их в пилотных регионах. На сегодня подписаны соглашения с двумя субъектами Федерации – Тюменской областью и Ханты-Мансийским автономным округом, на территории которых эффективно работает тарифное регулирование и успешно выстроены процессы газификации.

Дерегулирование – тонкий процесс настройки в режиме консенсуса и постоянного диалога органов власти и участников рынка. Речь идет об изменении договорных отношений, о введении так называемой коммерческой балансировки газа, о стимулировании более равномерного газоснабжения и газопотребления. Чтобы решить эти задачи, ФАС России создана рабочая группа, в которую входят представители всех заинтересованных сторон.

При этом должно быть организовано эффективное взаимодействие участников рынка, работа в режиме сорегулирования органов власти и участников рынка. Именно с помощью этого института возможно будет получать актуальную информацию по всем бизнес-процессам. Чтобы в отрасли происходили реформы, направленные на развитие и внедрение конкретных механизмов, у профессионального сообщества должна быть возможность трансформировать выработанные совместно решения в хозяйственные отношения.

Опыт ФАС России показывает, что пакет реформ и переход отраслевых рынков из одного состояния в другое всегда должны включать такой

элемент, как создание коммерческой инфраструктуры рынка. Это система нормативных актов, определяющих порядок передачи товаров, реализации работ, оказания услуг, договорных отношений между участниками рынка, обычаев делового оборота, а также это система институтов рынка. Система хозяйственных и регуляторных отношений, способствующих тому, чтобы у новых игроков была возможность входить на рынок, а у действующих – возникали стимулы повышения эффективности работы.

В рамках новой тарифной политики также должна быть обеспечена **открытость тарифного регулирования.**

Прежде всего, должна быть обеспечена открытость регулируемых хозяйствующих субъектов. С одной стороны, через обязанность раскрывать информацию о своей деятельности в рамках соблюдения Стандартов раскрытия информации, утвержденных соответствующими нормативными правовыми актами. При этом утверждение регулируемой организацией своей инвестиционной программы, финансируемой из тарифного источника, должно осуществляться только после ее публичного обсуждения с потребителями товаров (работ, услуг) и получения положительного заключения органа регулирования цен (тарифов). Затраты, в отношении которых не было проведено публичных процедур (за исключением сведений, составляющих государственную тайну), не должны включаться в структуру тарифа.

С другой стороны, открытость должна быть обеспечена посредством создания и деятельности советов потребителей услуг регулируемых организаций, которые должны на постоянной основе вовлекаться во все процедуры тарифного регулирования.

Кроме того, должна быть обеспечена прозрачность тарифного регулирования – открытость принятия решений тарифным регулятором. Рассмотрение тарифных споров и разногласий должно осуществляться на коллегиальной основе, с участием сторон спора и при условии обеспечения принципов законности, открытости и состязательности, а также процессуальных прав участников спора.

В свою очередь советы потребителей должны иметь доступ ко всей информации, которая используется тарифным регулятором при принятии решений по тарифам.

Важным также является **обмен информацией между уполномоченными федеральными органами власти, а также с региональными тарифными и иными органами власти**. В настоящее время он в значительной степени осуществляется в электронном виде и происходит совершенствование информационного обмена под задачи новой тарифной политики. Поскольку новая тарифная политика требует нового нормативно-правового обеспечения (законы, акты правительства, ведомственные методики и т.п.), то потребовалась и информационная платформа для автоматизации и этой работы. В упрощенном виде она уже функционирует, в настоящее время осуществляется ее доработка.

Система государственной оценки отрицательного регулирующего воздействия (ОРВ), осуществляемая на базе Минэкономразвития России, также может быть полезной для целей обмена информацией с органами власти и участниками рынка, особенно для привлечения к обсуждениям самого широкого круга участников. Но при проработке нормативных правовых актов не менее важно привлечение к обсуждению профессионального сообщества, которое возможно осуществлять с использованием информационных систем ФАС России.

Одновременно должно произойти кардинальное **изменение идеологии органов**, осуществляющих государственное регулирование цен (тарифов): тарифная политика должна быть направлена, прежде всего, на потребителя.

Реформирование системы государственного регулирования цен (тарифов) в части повышения прозрачности тарифного регулирования должно сопровождаться комплексным **внедрением современных информационных технологий в процесс принятия тарифных решений.**

Ранее уже обращалось внимание на то, что существующая процедура установления тарифа не предусматривает участие потребителей услуг естественных монополий в процессе обсуждения и принятия тарифного решения законодательством не предусмотрено.

Кроме того, в существующей системе регулирования определяющее значение при установлении тарифа имеет проведение экспертизы тарифной заявки и подготовки экспертного заключения. Экспертиза тарифной заявки проводится экспертом органа регулирования на основании обосновывающих документов, представленных регулируемой организацией. Экономическая обоснованность многих расходов, включаемых в тариф определяется исходя из внутреннего усмотрения эксперта и не имеет нормативного определения. При отсутствии обосновывающих документов отдельных статей расходов, эксперт вправе их запросить у регулируемой организации. Однако такой запрос является правом органа регулирования, а не его обязанностью.

В то же время сложности, связанные с проведением экспертизы тарифной заявки, обусловлены ограниченным штатом экспертов органа регулирования, сжатыми сроками проведения экспертизы предложений и значительным количеством регулируемых субъектов, обращающихся за установлением тарифа в орган регулирования.

Указанные обстоятельства приводят к тому, что обоснованность экспертного заключения и дальнейшая величина установленного тарифа на услуги естественных монополий и иных регулируемых организаций в значительной степени определяется субъективным мнением эксперта, которое зависит от его нагрузки, квалификации, добросовестности и других субъективных факторов, вследствие чего затруднительно поддается объективной проверке.

В настоящее время экспертиза тарифной заявки проводится практически без применения информационных технологий. Существующие информационные системы в сфере тарифного регулирования

автоматизируют вспомогательные процессы (сбор отчетных форм, расчет по установленным методикам), но не автоматизируют основной процесс тарифного регулирования – экспертизу экономической обоснованности затрат, включенных в состав необходимой валовой выручки.

В условиях динамичного развития и внедрения информационных технологий, автоматизации государственного сектора и масштабного проникновения информационных технологий во все отрасли экономики, процесс установления тарифов без применения современных технологических процессов представляется устаревшим.

В рамках реализации **концепции повышения прозрачности и информатизации тарифного регулирования** ФАС России предлагает в законодательстве закрепить обязанность по принятию тарифных решений с использованием информационных технологий, устанавливать и раскрывать информацию по каждому этапу прохождения тарифной заявки от ее поступления до принятия и публикации тарифного решения, установив следующий порядок принятия тарифных решений.

Для начала осуществления регулируемой деятельности организация обязана опубликовать на едином федеральном портале раскрытия информации тарифную заявку не менее чем за 30 дней до даты обращения в орган регулирования. Информация, составляющая государственную тайну, публикации не подлежит. Публикуемая тарифная заявка должна содержать исчерпывающий перечень информации, необходимой для принятия органом регулирования решения об установлении цен (тарифов).

В течение 30 дней со дня публикации тарифной заявки потребители и заинтересованные лица вправе представить в орган регулирования свои замечания и предложения по структуре затрат и предлагаемому тарифному решению.

По истечении 30 дней с даты публикации, откорректированная тарифная заявка (при наличии замечаний и предложений потребителей и заинтересованных лиц), при условии, если она не была отозвана регулируемой организацией, приобретает статус цифровой тарифной заявки. Это является основанием для открытия тарифного дела органом регулирования и проведения экспертизы тарифной заявки.

Документы, не опубликованные на едином федеральном портале раскрытия информации, не рассматриваются органом регулирования при проведении экспертизы тарифной заявки и принятии решения об установлении тарифа.

Экспертиза тарифной заявки осуществляется органом регулирования с применением информационных технологий по всем статьям затрат, видам деятельности и сферам регулирования, закрепленным в едином законе. В случае выявления завышения расходов, предложенных регулируемой организацией, система оповещает об этом, требуя принятия решения сотрудником органа регулирования. Информационная система препятствует

составлению экспертного заключения при попытке включения экономически необоснованных затрат.

После составления экспертного заключения орган регулирования принимает решение об установлении цен (тарифов), которое подлежит публикации на едином федеральном портале раскрытия информации.

В случае несогласия с принятым тарифным решением, потребители, заинтересованные лица и регулируемая организация посредством информационной системы вправе направить в ФАС России соответствующее заявление о разногласиях.

Результатом информатизации тарифного регулирования станет повышение «прозрачности» деятельности регулируемых организаций и объективной экономической обоснованности принятия тарифных решений.

С учетом изложенного, ФАС России считает необходимым разработать и утвердить целевую государственную программу информатизации тарифного регулирования.

Конечный эффект от реализации Стратегии новой тарифной политики будет включать, в том числе:

– повышение инвестиционной привлекательности отраслей за счет введения установления стабильности законодательного регулирования;

– единство нормативного правового регулирования тарифов;

– эффективную нормативную основу регулирования отношений в сфере государственного регулирования цен (тарифов);

– стабилизацию и обеспечение необходимого уровня правового регулирования;

– обеспечение перспективного перехода потенциально конкурентных секторов данной отрасли к развитию рыночных отношений;

– сокращение коррупционного потенциала в сфере государственного регулирования тарифов;

– достижение баланса интересов между потребителями и поставщиками в регулируемых видах деятельности;

– повышение экономической эффективности регулируемых видов деятельности, а также достижение долгосрочной надежности и качества оказываемых услуг.

2.3. Задачи ФАС России в сфере тарифного регулирования

Очевидно, что для улучшения и кардинального изменения сложившейся ситуации в сфере тарифного регулирования требуется **принятие целого комплекса стратегических мер.** Стратегия стимулирующего тарифного регулирования ФАС России в сфере естественных монополий разработана и реализуется с учетом лучшего отечественного опыта на отдельных товарных рынках и лучших международных практик. Она включает следующие положения:

1) системные усовершенствования законодательства о естественных монополиях и регулировании цен (тарифов), в частности, путем:

- установления на законодательном уровне единых принципов государственного регулирования цен (тарифов);
- расширения эффективности методов государственного регулирования цен (тарифов);
- анализ рынка должен стать ключевым этапом принятия решения о введении, изменении и прекращении регулирования тарифов;
- детальная регламентация процедур принятия и обжалования решений по установлению (изменению) цен (тарифов), рассмотрения споров и разногласий по ним;
- внедрение принципов публичности и открытости в процесс принятия решений по установлению (изменению) цен (тарифов), вовлечение в процесс потребителей в целях учета их интересов;
- необходимо разработать программы по снижению издержек в области эксплуатационных затрат, инвестиционных затрат и финансово-хозяйственной деятельности, необходимо разрушить связь между ростом регулируемых тарифов и ростом издержек регулируемых компаний;

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

3) повышение эффективности функционирования отраслевых коммерческих инфраструктур;

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

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

6) изменение порядка утверждения инвестиционных программ, финансируемых из тарифных источников, в том числе путем установление единого принципа для всех отраслей, в соответствии с которым в структуру затрат регулируемых субъектов могут быть включены только те затраты, в отношении которых предварительно проведена процедура открытого общественного обсуждения

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

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

9) совершенствование системы и структуры органов контроля и регулирования, изменение идеологии тарифных органов в принятии решений.

Основными задачами ФАС России в сфере тарифного регулирования, вытекающие из Стратегии стимулирующего тарифного регулирования, являются:

- повышение прозрачности регулирования, сочетание долгосрочной тарифной политики с обеспечением гибкости функционирования и устойчивости развития естественных монополий;
- восстановление обеспечения интересов потребителей (в балансе с производителями) при принятии тарифов, доступе к услугам и инфраструктуре естественных монополий на недискриминационных условиях, закупках для нужд субъектов естественных монополий;
- формирование системы взаимоотношений с регулирующими органами субъектов Российской Федерации и заинтересованными федеральными органами власти;
- учет обоснованных тарифных решений, в том числе долгосрочных тарифов, мер по развитию конкуренции при разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики Российской Федерации;
- снижение издержек субъектов естественных монополий - оптимизация эксплуатационных, инвестиционных затрат, финансово-хозяйственной деятельности;
- поэтапное сокращение перекрестного субсидирования в регулируемых сферах деятельности;

- стимулирующее регулирование тарифов с учетом требований эффективности (экономической, технологической, экологической), приемлемого уровня надежности (безопасности) и качества;
- долгосрочное ценообразование с горизонтом планирования 5-7 и более лет с учетом жизненного цикла объектов инфраструктуры и долгосрочных программ развития соответствующих товарных рынков и реформирования естественных монополий;
- использование метода бенчмарка «сопоставимых рынков» и цен на сопряженных рынках для установления и применения регулируемых тарифов, для определения обоснованности затрат деятельности регулируемых компаний;
- формирование индикаторов цен на открытых торгах и биржах, являющегося ориентиром при утверждении тарифа;
- переход сфер деятельности, находящихся в состоянии конкуренции, на рыночные отношения (электросвязь, стивидорные компании в портах, конкурирующие порты и аэропорты, трубопроводный транспорт нефтепродуктов, конкурентные железнодорожные регулярные грузовые перевозки и др.), а не сохранение их в виде естественных монополий;
- подготовка мероприятий по реализации второго этапа ценообразования в сфере газовых рынков, включая дерегулирование оптовых цен на газ с учетом биржевых котировок и индексов внебиржевых цен, а также установление единых тарифов на транспортировку газа;
- использование методов динамического ценообразования при формировании тарифов на дальние железнодорожные пассажирские перевозки, на авиаперевозки и др.;
- совершенствование механизма «тарифного коридора» в сфере грузовых железнодорожных перевозок;
- формирование индикаторов цен тарифов в сфере грузовых перевозок в рамках коммерческой инфраструктуры, включая индикаторы цен на организованных торгах и внебиржевых котировок;
- перебалансировка (устранение необоснованных различий в сопоставимых условиях) тарифов на услуги по передаче электроэнергии, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, газоснабжения и др;
- сокращение регулируемых тарифов в генерации электроэнергии («вынужденная» генерация, «дорогая» генерация и т.п.);
- стимулирующее регулирование в отношении АТС, СО, ГП МРГ Поставка и др., направленное на повышение эффективности не только их деятельности, а также и соответствующих товарных рынков;
- дополнение статуса регулируемых инфраструктурных организаций статусом оператора товарной поставки исходя из условий развития организованной торговли на соответствующих товарных рынках;
- обеспечение «перезагрузки» законодательного регулирования тарифной политики путем доработки и сопровождения принятия «пакета»

поправок в Закон о защите конкуренции и закона о государственном регулировании цен (тарифов).

2.4. Деятельность ФАС России по регулированию тарифов

В целях совершенствования государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования, оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2015 № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования» Федеральной антимонопольной службе (ФАС России) переданы функции упраздненной Федеральной службы по тарифам (ФСТ России).

Во исполнение принятого решения в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 04.09.2015 № 941 «О внесении изменений, признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с упразднением Федеральной службы по тарифам и об утверждении Правил принятия Федеральной антимонопольной службой решений об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций» к ФАС России перешли полномочия по принятию нормативных правовых актов и контролю в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги).

В целях реализации ФАС России новых полномочий по принятию решений об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций образован коллегиальный орган ФАС России из двенадцати человек под председательством руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева (далее - **Правление ФАС России**).

Персональный состав Правления ФАС России утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.09.2015 №1785-р. В него входят пять представителей ФАС России, два представителя от Министерства экономического развития Российской Федерации, и по одному представителю делегируют Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство энергетики Российской Федерации и Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В 2016 году проведено 47 заседаний Правления ФАС России, утверждено 216 нормативных актов и принято 8230 тарифных решений: в сфере газоснабжения – 101, в сфере транспорта – 50, в сфере связи – 13, в

сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов - 106, в сфере продукции ядерно-топливного цикла – 17, в сфере электроэнергетики и теплоснабжения – 7943 (34 приказа). При принятии тарифных решений не только оценивалась экономическая обоснованность расходов регулируемых организаций, но также была обеспечена гибкость принимаемых решений и ориентация на рыночную ситуацию.

Помимо прочего, в целях реализации новых функций при ФАС России создан **Методический совет по тарифному регулированию** (далее – Совет). На его заседания приглашаются руководители территориальных органов ФАС России, члены Общественно-консультативного совета и экспертных советов, созданных при ФАС России, а также представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, эксперты, представители Советов руководителей, регулируемых организаций, потребителей товаров (работ, услуг) регулируемых организаций, общественных объединений, предпринимательских союзов, научных организаций и иные заинтересованные лица.

Совет осуществляет рассмотрение поручений Президиума ФАС России и Правления ФАС России по вопросам об определении (установлении) цен (тарифов) и их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций.

В число задач совета также входит подготовка предложений по выработке основных направлений государственной ценовой (тарифной) политики регулируемых отраслевых товарных рынков и предложений по повышению гибкости тарифной политики и дерегулированию тарифов с учетом условий развития конкуренции на регулируемых и сопряженных с ними товарных рынках.

По инициативе ФАС России совместно с ФНС России и Банком России создан **Биржевой комитет** путем подписания Соглашения о сотрудничестве по развитию товарных рынков.

С января 2015 г. на постоянной (еженедельной) основе проводятся заседания Биржевого комитета, в том числе при непосредственном участии представителей ФАС России, ФНС России, Банка России, крупных нефтяных компаний, независимых участников рынка нефтепродуктов, инфраструктурных организаций (биржевые площадки) и экспертных организаций.

В целях повышения эффективности российской экономики и обеспечения макроэкономической стабильности в 2016 году ФАС России реализованы меры, направленные на совершенствование государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) субъектов естественных монополий.

Также важно говорить об ограничениях темпов роста платежей населения, как важной социально-экономической задаче, а не об ограничении темпов роста индивидуальных тарифов. В противном случае в

равной мере индексируются тарифы эффективных и неэффективных участников рынка. А это не ведёт к повышению эффективности функционирования и развития экономике в целом. Важно также обеспечить адресную поддержку социально незащищенных групп потребителей, в частности, населения.

В 2016 г. ФАС России при проведении тарифной политики продолжил **внедрение новых проконкурентных принципов тарифного регулирования**:

- отказ от принципа «затраты плюс» и через применение принципа «инфляция минус» переход к рыночным индикаторам;
- принятие решений о введении, изменении, прекращении регулирования на основе анализа рынка;
- запуск долгосрочной тарифной политики (с учетом жизненного цикла инфраструктуры и с учетом перспективных изменений на рынках);
- перебалансировка тарифов, с применением индикаторов рынков, сопоставимых с регулируемыми, и сопряженных с ними товарными рынками.

Отказ от принципа «затраты плюс» и применение тарифного регулирования по принципу «инфляция минус».

С 2015 года рост тарифов осуществлялся с темпами ниже инфляции.

В 2016 году продолжено применение принципа тарифного регулирования «инфляция минус». В 2016 году рост тарифов составил:

по газу:

- для промышленности - 0%;
- для населения - 2%;

по электроэнергетике:

- нерегулируемые цены на оптовом рынке – 6,5%;
- тарифы сетевых компаний для всех категорий потребителей, исключая население – 3%;
- тарифы для населения – 5%;

индекс платы граждан за услуги ЖКХ – 4%;

по услугам по транспортировке нефти– 5,76%;

по железнодорожным перевозкам:

- грузовые железнодорожные тарифы - 9%, при этом для грузовых перевозок эффективная ставка - не выше 7,5%;
- индексация тарифов на пассажирские перевозки в регулируемом секторе - 4%.

При установлении тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам и газораспределительным сетям и при установлении платы за снабженческо-сбытовые услуги ко всем субъектам регулирования применен метод тарифного регулирования «инфляция минус». При этом ФАС России в 2016 году сохранила параметры

долгосрочного регулирования, установленные в части утвержденных ставок на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям.

При принятии тарифных решений на услуги субъектов естественных монополий в аэропортах, помимо метода «инфляция минус», использовались следующие основные принципы:

оценка изменения не каждой регулируемой услуги, а учет изменения совокупной нагрузки на пользователя по комплексу услуг;

анализ действующего уровня регулируемых сборов с аэропортами региона и/или с аэропортами со схожим уровнем пассажиропотока в приблизительно равных климатических условиях.

При уровне инфляции 7,4 % в 2016 г. рост тарифов составил:

- оптовом рынке электроэнергии (мощности) – 6,5%;
- тарифов сетевых компаний – 3%
- индексация тарифов на электроэнергию (мощность) для населения – 5%.

Так, для ОАО «Системный оператор ЕЭС»:

- на услугу по управлению технологическими режимами тариф на 2017 год сохранился на уровне 2016 года (в 2016 году снижение составило 3,9 % к 2015 году);
- на услугу по обеспечению надежности снижение тарифа составило - 0,1%.

Для ОАО «Администратор торговой системы»:

- тариф на услуги коммерческого оператора на 2017 год снижен по отношению к 2016 году на 2,7% (в 2016 году снижение составило 0,6% к 2015 году).

Регулирование тарифов по методу экономически обоснованных затрат

ФАС России при принятии тарифных решений учитывались факторы:

ограничение роста тарифов темпами, не превышающими индекса фактической инфляции;

результаты анализа показателей эффективности расходов, в том числе:

- соотношение темпов роста доходов и расходов;
- производительность труда;
- рентабельность оказываемых услуг;
- себестоимость единицы услуги и др.

При оценке величины затрат проводился структурный анализ расходов в динамике за несколько лет по услугам – регулируемым и нерегулируемым, а также анализ изменения объемов оказываемых услуг и их влияния на изменение себестоимости услуг. Осуществлялось поэтапное устранение перекрестного субсидирования.

Стимулирование инвестиций в регулируемых сферах

В странах - членах ОЭСР практикуются различные механизмы стимулирования инфраструктурных инвестиций: прямая поддержка, использование процедур, традиционных для государственных закупок, владение инфраструктурой предприятиями с государственным участием, государственно-частное партнерство или концессии и приватизация.

Результаты исследования показали, что большинство регуляторов не вовлечено напрямую в управление инфраструктурой, однако хорошо осведомлено о проблемах, существующих в отраслях. К ним относятся необходимость увеличения мощностей для удовлетворения спроса, реконструкция и модернизация, инвестиции для удовлетворения дополнительных требований (безопасность, экология и др.), эксплуатация, внедрение новых технологий, повышение качества услуг, вывод из эксплуатации устаревших мощностей.

Тема стимулирования инвестиционной активности актуальна как для экономики в целом, так и для регулируемых хозяйствующих субъектов.

Решение этих вопросов эксперты ОЭСР относят к обязанностям операторов, эксплуатирующих и развивающих объекты инфраструктуры. Регуляторы не должны подменять хозяйствующих субъектов. Нужен надлежащий контроль доступа к инфраструктуре, связанный как с обеспечением условий недискриминационности, так и с платой за доступ. Важно иметь процедуры разрешения споров и др. Не следует возвращаться к модели регулирования по методу «затраты плюс». Роль регулятора состоит в формировании бизнес-модели развития, проведении структурных преобразований на рынке и создании благоприятной институциональной среды для инвесторов, в том числе путем проведения новой долгосрочной тарифной политики.

Требуется определенность для инвестиционного климата вообще и для условий инвестирования в конкретные проекты, в частности. Регуляторы должны способствовать созданию условий для входа новых участников и стимулирования повышения эффективности деятельности существующих. Так, с использованием современных принципов инвестирования в инфраструктуру может быть решен давно наболевший вопрос присоединения к газовым сетям. В текущих условиях сроки технологического присоединения доходят до 2 лет, а средняя стоимость технологического присоединения – до 2 млн. рублей.

Наиболее успешный опыт газификации реализован на территории Тюменской области. Была изменена бизнес-модель: от зарабатывания на «раздувании затрат на стройке» перешли к зарабатыванию на оказании услуг газоснабжения вновь присоединенным потребителям. Стоимость технологического присоединения существенно снизилась, а для отдельных категорий потребителей отсутствует. Срок технологического присоединения составляет 2 недели, мероприятия по технологическому присоединению осуществляются до подвода к дому. За 2014-2016 гг. уже присоединено 26 тыс. домовладений. Мероприятия по техприсоединению к газовым сетям

предусмотрены в рамках внедрения Стандарта развития конкуренции в Тюменской области. Еще 4 региона приняли аналогичные решения, другие в стадии подготовки.

ФАС России при принятии тарифных решений проведен анализ инвестиционных программ субъектов естественных монополий и отдельных проектов, в том числе рассматривались:

- основания для их разработки;
- порядок утверждения и экспертизы;
- порядок исполнения;
- достижение заявленных результатов.

Рассматривались планы мероприятий по сокращению расходов и повышению эффективности деятельности субъектов естественных монополий, содержащие оценку экономической эффективности деятельности и их реализации.

В частности, данный метод был использован при расчете тарифов для ФГУП РТРС (цифровое телерадиовещание).

По сфере жилищно-коммунального хозяйства следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2015 № 1419 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» предусмотрена возможность превышения индекса изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъекту Российской Федерации в случае если это обусловлено реализацией утвержденных до 1 ноября 2015 г. инвестиционных программ регулируемых организаций, оказывающих коммунальные услуги, а также заключенными концессионными соглашениями, с соответствующим пересмотром ранее установленных тарифов. Заложено начало реализации принципа – инвестиции в обмен на тариф.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 24.01.2017 № 54 внесены изменения в некоторые акты Правительства Российской Федерации, предусматривающие возможность сохранения в денежном выражении экономии средств, образующейся в результате смены видов и (или) марки топлива на источниках тепловой энергии, что будет стимулировать теплоснабжающие организации к переходу на другие виды (марки) топлива, поиску возможностей снижения издержек, а также своевременное отражение в тарифном регулировании изменений инвестиционных обязательств регулируемых организаций, поэтому принятые изменения особо актуальны для организаций, планирующих утвердить инвестиционные программы в течение долгосрочного периода регулирования.

Увязка тарифной политики с прогнозами социально-экономического развития

Нужно менять существующие подходы, когда не просчитанные среднесрочные прогнозы определяют уровни тарифов. Наоборот, необходим

учет обоснованных тарифных решений, в том числе долгосрочных тарифов, при разработке прогноза социально-экономического развития России на среднесрочный период и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики Российской Федерации. Должна быть обеспеченна прозрачность раскрытия информации монополией и регулятором, как для населения, так и для экспертного сообщества.

Если при формировании макроэкономических прогнозов не учитываются надлежащим образом проработанные тарифные, в том числе долгосрочные решения, то сформированные таким образом макроэкономические прогнозы в последующем могут привести к принятию необоснованных тарифных решений, не отвечающих балансу интересов потребителей и поставщиков регулируемых услуг, а также не будет способствовать обеспечению устойчивого роста экономики страны.

Также с целью повышения эффективности принятия долгосрочных тарифных решений считаем необходимым представления на рассмотрение коллегиального органа ФАС позиций уполномоченных органов власти, представители которых входят в состав коллегиального органа, в соответствии с их компетенцией. Так, действующим законодательством предусмотрен различный порядок рассмотрения и утверждения инвестиционных программ в зависимости от отрасли, в которой осуществляет деятельность регулируемый хозяйствующий субъект. Учитывая, что расходы на реализацию инвестиционной программы являются одной из основных составляющих тарифа регулируемой организации, то считаем необходимым «защиту» на заседании коллегиального органа ФАС России на предмет их обоснованности и тарифной обеспеченности.

Реализация долгосрочной тарифной политики

В рамках реализации долгосрочной политики и в соответствии с пунктом 1 поручения Президента Российской Федерации от 05.07.2013 № Пр-1474 о принятии решений, обеспечивающих ограничение роста цен (тарифов) субъектов естественных монополий, а также пункта 3 перечня поручений Президента Российской Федерации от 09.08.2015 № Пр-1608 (далее – Перечень поручений) в части принятия субъектами Российской Федерации долгосрочных тарифных решений в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения проведена следующая работа.

С 1 января 2016 г. осуществлен переход к регулированию тарифов в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения на основе установления долгосрочных тарифов и параметров.

В рамках проводимого ФАС России мониторинга информации о принятых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решениях об установленных тарифах на 2016 год:

по 35 субъектам Российской Федерации в сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения приняты долгосрочные тарифные решения в

отношении 100% организаций, осуществляющих деятельность в указанных сферах;

по 48 субъектам Российской Федерации наряду с долгосрочными тарифными решениями в рассматриваемых сферах приняты также решения об установлении тарифов с применением метода экономически обоснованных затрат.

По г. Севастополь, Республике Крым и г. Байконур установление регулируемых тарифов осуществляется с применением метода экономически обоснованных затрат со сроком действия таких тарифов на один год.

Доля принятых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования цен (тарифов) долгосрочных тарифных решений на 2016 год от общего количества решений составляет – 83,32%, в том числе по сферам деятельности: в сфере теплоснабжения - 85,63%, в сфере водоснабжения – 80,78%, в сфере водоотведения и очистки сточных вод – 83,67%.

ФАС России проведен анализ представленных газораспределительными организациями расчетных и обосновывающих материалов, фактических показателей деятельности предприятий, что позволило в целом сделать вывод о необходимости сохранения в 2016 году тарифов на услуги по транспортировке газа по газораспределительным сетям, установленных в рамках долгосрочного регулирования, принятых на 2015, 2016 и 2017 гг.

Продолжается использование методологии долгосрочного тарифного регулирования аэропортов. Решение об установлении долгосрочных тарифов (на 4 года) принято в отношении ПАО «Международный аэропорт Нижний Новгород».

Внесены изменения в нормативные правовые акты, позволяющие устанавливать долгосрочные тарифы для хозяйствующих субъектов, реализующих инвестиционные проекты и планирующих после их завершения оказание услуг, подлежащих государственному регулированию, при условии одобрения инвестпроектов Правительственной комиссией по транспорту.

В рамках деятельности по контролю за принятыми тарифными решениями на 2016 год органами исполнительной власти ряда субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) на электрическую энергию, на тепловую энергию, а также тарифов на водоотведение и водоснабжение и др. ФАС России выявлены следующие **нарушения законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов)**:

В сфере электроэнергетики:

– завышение показателей числа часов использования мощности (более 8760) по отдельным уровням напряжения при расчете единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии, оказываемые

потребителям, не относящимся к населению и приравненным к нему категориям потребителей;

– установление тарифов на электрическую энергию выше и (или) ниже предельных уровней тарифов, утвержденных ФАС России (в отсутствие процедуры согласования);

– превышение величины установленных индивидуальных тарифов в первом полугодии 2016 года над величиной соответствующих тарифов во втором полугодии 2015 года;

– придание обратной силы тарифным решениям;

– неустановление в срок единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии на 2016 год;

- нарушение установленного порядка ценообразования (расчета регулирующими органами сбытовой надбавки для сбытовых компаний).

ФАС России в рамках контрольных мероприятий были приняты решения об отмене тарифных решений по 17 субъектам Российской Федерации.

Кроме того, принят приказ ФАС России от 23.05.2016 № 640/16, направленный на устранение нарушений действующего законодательства в сфере электроэнергетики Государственным комитетом цен и тарифов Чеченской Республики.

В рамках осуществления контроля за принимаемыми тарифными решениями ФАС России отменены решения тарифных органов об установлении сбытовых надбавок компаний, входящих группу лиц ПАО «ТНС Энерго». Решения приняты на основании выявленных нарушений установленного порядка ценообразования, а также в связи с тем, что установленные сбытовые надбавки для компаний группы лиц ПАО «ТНС Энерго» значительно превышают сбытовые надбавки, установленные в смежных сопоставимых регионах Российской Федерации.

Решение об изменении подхода к регулированию

С 10.01.2016 вступил в законную силу Федеральный закон от 30.12.2015 № 450-ФЗ, предусматривающий установление единых по субъектам Российской Федерации стандартизированных ставок платы за технологическое присоединение к электрическим сетям.

04.12.2016 принято постановление Правительства РФ № 1476, направленное на установление принципиально иного подхода к государственному регулированию платы за технологическое присоединение к электрическим сетям территориальных сетевых организаций в части расчета уровня стандартизированных тарифных ставок, определяющих ее величину.

Согласно принятым изменениям, стандартизированные ставки устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов для всех территориальных сетевых организаций на едином уровне и

дифференцируются исходя из состава мероприятий по технологическому присоединению.

В настоящее время ФАС России разрабатывается методика расчета единых стандартизированных ставок

Указанный порядок расчета платы за технологическое присоединение уже внедрен в инициативном порядке рядом субъектов Российской Федерации и эффективно функционирует.

Метод эталонных затрат

Внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающий изменение порядка ценообразования с переходом на эталонные затраты гарантирующих поставщиков при формировании сбытовой надбавки.

Основную статью расходов гарантирующих поставщиков составляют эксплуатационные затраты — аренда помещений, оплата труда, транспортное обеспечение и другие.

ФАС предлагает нормировать себестоимость этих услуг и противостоять включению неэффективных затрат. При этом планируется учитывать региональные особенности, например, удаленность точек обслуживания.

Принятие проекта позволит снизить сбытовые надбавки, которые превышают эталонные затраты, при поэтапном (за 5 лет) повышении надбавок в регионах, где они были ниже эталонных и искусственно сдерживаются.

Оценочно экономический эффект составит до 12,6 млрд. рублей снижения доходов ГП, имеющих самые высокие надбавки в отрасли.

ФАС России в настоящее время разрабатывает проект нормативного правового акта, направленного на внедрение метода «эталон в сетях».

Долгосрочное регулирование электросетевого комплекса

12.11.2016 принято постановление Правительства Российской Федерации от № 1157, которое направлено на совершенствование тарифного регулирования электросетевого комплекта.

Изменениями, принятыми указанным постановлением предусмотрена возможность учета результатов деятельности за предыдущий период регулирования в течение нескольких (до 5) лет, в том числе выходящих за пределы одного долгосрочного периода регулирования, чтобы исключить скачкообразное («вверх-вниз») изменение тарифов для потребителей (новым абзацем дополнен пункт 7 Основ ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике).

Конкретизирован порядок применения укрупненных нормативов цены типовых объектов капитального строительства в электроэнергетике.

Худшие практики регулируемых организаций и регулирующих органов

1. При установлении платы за технологическое присоединение к объектам единой национальной (общероссийской) электрической сети для потребителей были исключены следующие необоснованные затраты, представленные регулируемыми организациями в рамках тарифных заявок:

– расходы на вынос воздушных линий, которые не предусмотрены техническими условиями;

– затраты на покрытие страховых рисков;

– авторский надзор;

– командировочные расходы и др.

2. ФАС России в результате отмены тарифных решений об установлении сбытовых надбавок исключены:

– резерв по сомнительным долгам за прошлые периоды регулирования;

– амортизация;

– аутсорсинг;

– дивиденды;

– расходы на обслуживание кредитов при просрочке платежей со стороны покупателей электрической энергии (мощности) и др.

При установлении тарифов на передачу электрической энергии были исключены следующие необоснованные затраты:

– расходы на покупку электрической энергии на оплату технологических потерь электроэнергии;

– работы по расчистке и рубке лесных насаждений на воздушных линиях;

– расходы, не учитываемые в целях налогообложения, в виде пени, штрафов и иных санкций, перечисляемых в бюджет.

3. В сфере теплоснабжения:

– превышение величины установленных тарифов в первом полугодии 2016 года над величиной соответствующих тарифов во втором полугодии 2015 года;

– утверждение органами регулирования тарифов позднее установленного законодательством срока;

– неопубликование (опубликование с нарушением срока) тарифных решений;

– придание обратной силы тарифным решениям.

Приказами ФАС России было предписано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Управлению Алтайского края по государственному регулированию цен и тарифов, Республиканской службы по тарифам Республики Бурятия, Главному управлению «Региональной энергетической комиссии» Рязанской области) отменить 15 нормативных правовых актов, касающихся превышения установленных ФАС России

уровней тарифов на тепловую энергию, а также занижение предельных уровней.

Кроме того, принят приказ ФАС России от 07.12.2016 № 1728/16, направленный на устранение нарушений действующего законодательства в сфере теплоснабжения Региональной службой по тарифам и ценообразованию Забайкальского края.

4. В сфере водоснабжения и водоотведения:

– превышение величины установленных тарифов в первом полугодии 2016 года над величиной соответствующих тарифов во втором полугодии 2015 года;

– не опубликование (опубликование с нарушением срока) тарифных решений;

– отсутствие в тарифных решениях реквизитов утвержденных производственных программ;

– придание обратной силы тарифным решениям.

5. В результате проведения ФАС России в 2016 году внеплановой выездной проверки в отношении Службы Республики Коми по тарифам (реорганизована в Министерство строительства, тарифов, жилищно-коммунального и дорожного хозяйства Республики Коми**)** было выявлено, что при расчете тарифов на регулируемые виды деятельности в сферах электроэнергетики и теплоснабжения, в состав необходимой валовой выручки регулируемых организаций Службой Республики Коми по тарифам были необоснованно и незаконно включены расходы на проведение мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в форме отчислений в фонд энергосбережения.

ФАС России установлено, что включение в состав необходимой валовой выручки при расчете тарифов в сферах теплоснабжения и электроэнергетики расходов на отчисления в фонд энергосбережения не предусмотрено действующим законодательством в области государственного регулирования цен (тарифов) в сферах электроэнергетики и теплоснабжения.

Федеральные законы «Об электроэнергетике» и «О теплоснабжении», а также Основы ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в сферах электроэнергетики и теплоснабжения, не содержат положений, предусматривающих включение в состав затрат регулируемых организаций, при расчете тарифов, средств на реализацию мероприятий энергосбережения, не проводимых самими регулируемыми организациями.

Утвержденный Службой Республики Коми по тарифам порядок перечисления на специальный счет энергосбережения отчислений организаций, осуществляющих регулируемую деятельность, и учет этих расходов в регулируемых тарифах, неправомерен.

В нарушение положений действующего законодательства при установлении тарифов в сферах теплоснабжения и электроэнергетики в состав необходимой валовой выручки регулируемых организаций Службой Республики Коми по тарифам были необоснованно включены средства

(отчисления) на реализацию мероприятий по энергосбережению, не являющихся программой энергоэффективности регулируемых организаций.

К обязательным платежам либо иным расходам, подлежащих учету при установлении тарифов в сферах электроэнергетики и теплоснабжения, такие отчисления не относятся.

Положения федерального законодательства не предусматривают иного механизма финансирования мероприятий по энергосбережению за счет ранее сформированных внебюджетных средств, кроме как посредством их включения в качестве мероприятий в программу в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности регулируемых организаций.

В настоящее время в действующем законодательстве в области государственного регулирования цен (тарифов) предусмотрена свободная форма подачи предложения об установлении цен (тарифов). Указанное предложение, должно состоять из заявления и необходимых материалов, при этом таких либо ограничений по предоставлению материалов, не установлено. Организация вправе включить любые материалы в состав своей заявки на установление тарифа, которые считает необходимым рассмотреть органу регулирования.

Одновременно, по результатам состоявшегося 3 марта 2017 года заседания Методического совета по тарифному регулированию, ФАС России осуществляет подготовку проекта акта Правительства РФ, направленного в том числе на гармонизацию перечня материалов и документов, обязанность по предоставлению которого установлена актами Правительства РФ для регулируемых организаций в рамках очередного тарифного регулирования на плановые периоды.

Лучшие практики регулируемых организаций и регулирующих органов

1. Советом рынка сформирован рейтинг «Сбытовые компании: эффективность на рынке» (далее - Рейтинг), построенный по компаниям, выступающим в субъектах РФ в качестве гарантирующих поставщиков.

Целью составления Рейтинга является сопоставление сбытовых компаний по показателям эффективности и надежности функционирования.

Данный Рейтинг составляется на основе перечисленных ниже рэнкингов с учетом указанных весовых коэффициентов:

- Уровень финансовых расчетов на оптовом рынке электроэнергии и мощности (весовой коэффициент 25);
- Рентабельность (весовой коэффициент 15);
- Уровень конфликтности (весовой коэффициент 10);
- Ликвидность и платежеспособность участников оптового рынка электроэнергии и мощности – энергосбытовых компаний (весовой коэффициент 25);

- Уровень финансовых расчетов на розничных рынках электроэнергии (весовой коэффициент 25).

Согласно представленному Рейтингу по итогам 3 квартала 2016 года лидирующую позицию занимает ООО «ЭНЕРГОСБЫТХОЛДИНГ», 2 место - ОАО «Новосибирскэнергосбыт», 3 место - АО «Татэнергосбыт».

2. ПАО «Московская областная электросетевая компания» (далее — ПАО «МОЭСК») обратилось в ФАС России с заявлением о рассмотрении разногласий в области государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике.

ПАО «МОЭСК» не согласилось в том числе с проведённой Региональной энергетической комиссией города Москвы (далее — РЭК г. Москвы) корректировкой необходимой валовой выручки на 2016 год, осуществленной в связи с изменением (неисполнением) инвестиционной программы за 2012-2014 гг.

Общество заявило требование об учете планового размера финансирования инвестиционной программы на 2012-2014 годы на основании скорректированной инвестиционной программы.

Между тем, инвестиционная программа ПАО «МОЭСК» на 2012-2017 годы долгосрочного периода регулирования была утверждена приказом Минэнерго России от 05.05.2012 № 241. Перечень инвестиционных проектов и планы их финансирования на 2012-2014 годы, отраженные в приказе Минэнерго России № 241, приняты при установлении тарифов на услуги по передаче электроэнергии для ПАО «МОЭСК» на 2012-2014 годы. Вышеуказанные объемы финансирования инвестиционной программы учтены регулирующим органом при расчете корректировки НВВ на 2016 год, осуществляемой в связи с изменением (неисполнением) инвестиционной программы.

Корректировка инвестиционной программы 2012 года утверждена приказом Минэнерго России от 14.11.2012 № 576, 2013 года – от 30.09.2013 № 667, 2014 года – 30.09.2014 № 665.

Таким образом, при установлении тарифов на 2012-2014 годы РЭК г. Москвы правомерно учтены характеристики инвестиционной программы ПАО «МОЭСК», отраженной в приказе Минэнерго России № 241, действующем на момент принятия тарифных решений. Корректировки инвестиционной программы ПАО «МОЭСК», произведенные приказами от 14.11.2012 № 576, от 30.09.2013 № 667, от 30.09.2014 № 665 после принятия тарифных решений на 2012, 2013, 2014 годы в конце регулируемого года, не могут быть приняты как плановые размеры финансирования инвестиционной программы.

Вместе с тем отмечаем, что в настоящее время в производстве Арбитражного суда города Москвы находится заявление ПАО «МОЭСК» о признании недействительным приказа ФАС России от 28.07.2016 № 1080/16.

Ведение Реестра субъектов естественных монополий

В рамках осуществления функции по введению, изменению и прекращению регулирования в отношении субъектов естественных монополий, ФАС России в 2016 году рассмотрено 485 заявлений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, из них:

– по 454 приняты решения о введении, прекращении регулирования деятельности субъектов естественных монополий;

– по 31 приняты решения об отсутствии оснований для введения регулирования.

2.5. Результаты внедрения новой тарифной политики на отдельных товарных рынках

Рынки электрической энергии и мощности.

Повышению эффективности долгосрочного тарифного регулирования будет способствовать совершенствование модели оптового и розничного рынка электроэнергии, направленного на развитие конкуренции и создание равных условий для субъектов электроэнергетики.

Наибольшие результаты в части внедрения конкурентных механизмов были достигнуты на оптовом рынке, в частности, на рынке на сутки вперед. На базе созданной инфраструктуры (торговой платформы), представленной Ассоциацией «НП «Совет рынка» и его дочерних обществ (ОАО «АТС» и ОАО «ЦФР»), сформована площадка для конкуренции поставщиков и потребителей электроэнергетического рынка.

Однако, даже на рынке на сутки вперед есть необходимость его дальнейшего совершенствования и создания единых правил для участников. Так, например, гарантирующие поставщики, за которыми закреплены региональные розничные рынки, имеют преимущества перед другими энергосбытовыми организациями, в т.ч. за счет выгод от сальдирования отклонения и получения выгод от коммерческой балансировки. Внедрение механизма «единой группы точек поставки» смогло бы решить данную проблему.

Следует отметить положительные результаты, достигнутые на рынке мощности, выраженные в проведении долгосрочных отборов мощности на четыре года вперед, а также в наличии механизмов снижения цен на мощность в случае наличия избытка резервной мощности, экономически стимулирующих к выводу неэффективных генерирующих объектов.

Вместе с тем на рынке устойчиво сохраняется доля регулируемых «вынужденных» генерирующих объектов, которые, как правило, характеризуются более высокой ценой на мощность и (или) высокими значениями удельных затрат на выработку электроэнергии. В некоторых случаях «вынужденный» статус генерирующего объекта обусловлен тем, что модель рынка электроэнергии сконструирована без учета особенностей деятельности ТЭЦ, вырабатывающих и электрическую и тепловую энергию

(когенерация). В результате по действующим правилам ТЭЦ, которые в оптимальных условиях, скорее всего, должны иметь лучшие показатели, на деле оказываются неэффективными. Данная проблематика требует решения как на федеральном, так и региональном уровне, при этом должны решаться проблемы перекрестного субсидирования и привлечения инвестиций для модернизации и строительства соответствующих генерирующих объектов или сетевых активов.

ФАС России подготовлены изменения в нормативные правовые акты в части установления стандартизированных ставок платы за технологическое присоединение к электрическим сетям. После принятия соответствующего постановления Правительства Российской Федерации ФАС России будет утверждена методика по определению единых стандартизированных тарифных ставок методом сравнения аналогов на территории одного субъекта Российской Федерации.

Подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации, который предусматривает уточнение учета исполнения инвестиционных программ сетевых организаций, регулирование тарифов которых осуществляется методом доходности инвестированного капитала.

Во исполнение подпункта «в» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам совещания Президента Российской Федерации 16.03.2016 принят Федеральный закон от 28.12.2016 № 508-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике», целью которого является внедрение механизма поэтапного снижения цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность) во всех субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, до базового (среднероссийского) уровня.

Сфера газоснабжения

При принятии решений по вопросам тарифного регулирования в сфере газа применяются действующие нормативно-методические документы, учитываются принципы новой тарифной политики ФАС России.

Так, в рамках состоявшихся в 2016 году семинаров с участием представителей территориальных органов ФАС России и руководителей органов власти субъектов Российской Федерации в сфере тарифообразования, были приняты следующие решения в определении подходов при утверждении тарифов (цен):

– использование метода «сопоставимых рынков», учитывающего экономическую конъюнктуру при регулировании цен (тарифов);

– формирование индикатора цен на открытых торгах и биржах, являющегося ориентиром при утверждении тарифа;

– повышение эффективности субъектов естественных монополий - оптимизация эксплуатационных, инвестиционных затрат, финансово-хозяйственной деятельности;

– учет обоснованных тарифных решений, в том числе долгосрочных тарифов, при разработке прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики Российской Федерации;

– введение рыночного ценообразования на конкурентных рынках;

– подготовка мероприятий по реализации второго этапа ценообразования в сфере газовых рынков, оптовых цен на газ с учетом биржевых котировок и индексов внебиржевых цен, а также установление единых тарифов на транспортировку газа.

Действующей редакцией «Положения об определении формулы цены газа» (далее – Положение о формуле цены газа), утвержденного приказом ФСТ России от 9 июля 2014 г. № 1142-э, расчет оптовых цен на газ по формуле на очередной период регулирования ведется от экспортного «нэтбэка» (цены реализации за минусом таможенной пошлины и транспортных расходов, связанных с поставкой газа в зарубежные страны), который, в свою очередь, ведется от уровня котировок мазута (M) и газойля (G) по данным Platts на европейском рынке по средним значениям за 9-ти месячный период.

В связи с краткосрочным снижением котировок нефтепродуктов на европейском рынке за период, который должен быть принят для расчета показателей формулы цены, во втором полугодии 2016 года отсутствуют предпосылки для пересмотра оптовых цен в рамках параметров Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на 2016 год.

Осуществляется поэтапный переход к применению рыночных принципов ценообразования на газ за счет расширения нерегулируемого сегмента рынка и формирования рыночных цен на газ, учитывающих окупаемость его добычи и транспортировки, потребительские свойства, спрос и предложение, а также необходимые инвестиции для развития газовой промышленности.

Следует отметить, что Основными положениями 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 (далее – Основные положения) установлен переходный период (2011 – 2017 гг.) для подготовки к переходу от государственного регулирования оптовых цен на газ к государственному регулированию тарифов на услуги по его транспортировке по магистральным газопроводам.

В рамках переходного периода равные условия для всех участников рынка (как для ПАО «Газпром», так и для независимых производителей) в части предоставления транспортных услуг достигаются путем реализации газа на организованных торгах (на бирже газа), где транспортная составляющая определяется по регулируемым тарифам.

В Тюмени 27.07.2016 между ФАС России, правительством Ханты-Мансийского автономного округа и правительством Тюменской области заключен Меморандум о сотрудничестве по созданию пилотного проекта ценовой зоны. Целью данного Меморандума является подготовка к переходу от государственного регулирования оптовых цен на газ к государственному регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа на территории Российской Федерации.

В рамках пилотного проекта будет создана независимая ценовая зона с принципиально новыми механизмами ценообразования, в которой планируется максимально снизить функции ценового регулятора и приблизить систему ценообразования к рыночной. Этот проект подразумевает переход от государственного регулирования оптовых цен на газ к государственному регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа в Российской Федерации. При этом для формирования оптовой цены на природный газ в рамках пилотного проекта будут использоваться биржевые и внебиржевые индикаторы цен на природный газ в соответствующих регионах, а также принцип нетбэка. При этом предполагается сохранение государственного регулирования цен на газ для населения.

ФАС России, правительством Ханты-Мансийского автономного округа, правительством Ямало-Ненецкого автономного округа и правительством Тюменской области утверждены планы деятельности по реализации проекта ценовой зоны, а также созданы рабочие группы, в состав которых вошли представители органов власти и бизнес структур.

В данном проекте будут принимать участие ФАС России, представители правительств соответствующих субъектов Российской Федерации, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе и крупнейшие представители бизнеса, такие, как ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть», ОАО «НОВАТЭК», ОАО «Сургутнефегаз», ПАО «ОГК-2», ОАО «Э.ОН России», ЗАО «Нижневартовская ГРЭС» и другие.

Регулярный контроль исполнения мероприятий в рамках пилотного проекта и их влияние на уровень и динамику цен по всем категориям потребителей будет осуществляться непосредственно ФАС России и высшими органами власти субъектов Российской Федерации.

Регулярный контроль исполнения мероприятий в рамках пилотного проекта и анализ их влияния на уровень и динамику цен по всем категориям потребителей будет осуществляться непосредственно ФАС России и высшими органами власти субъектов Российской Федерации.

Совещание рабочих групп по вопросам исполнения плана мероприятий по реализации пилотного проекта в Ханты-Мансийском автономном округе и Тюменской области состоялось 13.12.2016 в ФАС России. По результатам совещания приняты следующие решения:

ПАО «Газпром» рассмотреть возможность перехода в январе 2017 года

на промышленную эксплуатацию системы ЕИТП, предусматривающую возможность формирования ежесуточного баланса газа;

ФАС России подготовить проект изменений в Правила поставки газа на территории Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 05.02.1998 № 162, в части установления механизма суточного учёта газа.

Датой начала реализации пилотного проекта решено определить март 2017 года, базовыми принципами пилотного проекта считать реализацию перечисленного ниже комплекса мероприятий, направленных на обеспечение перехода от регулируемых оптовых цен на газ к принципу свободного рыночного ценообразования:

- сохранение приоритета доступа к ГТС ПАО «Газпром» для: организаций, которые реализуют и приобретают природный газ на биржевых торгах; поставщиков газа для коммунальных и бытовых нужд населения; поставщиков для транспортировки отбензиненного сухого газа, получаемого в результате переработки нефтяного (попутного) газа; долгосрочных договоров.

- обеспечение исполнения договорных обязательств, имеющихся до реализации эксперимента;

- закупки новых объёмов газа по свободным ценам;

- формирование и использование рыночных ценовых индикаторов: биржевого рынка (при ликвидности продаж не менее 3 млрд.кубометров в месяц, с учётом газа, реализуемого в рамках механизма балансировки); внебиржевого рынка; индексов цен сопоставимых зарубежных рынков;

- развитие механизмов коммерческой балансировки газа;

- установление регулируемых цен на газ на основании ежемесячного мониторинга сопоставимых цен зарубежных рынков с учётом мер защиты внутреннего рынка (пошлина и понижающий коэффициент);

- стимулирование присоединения новых потребителей на основе опыта Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа.

В 2016 году ФАС России проведена работа по внесению изменений в методику расчета тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам, а также в Основные положения.

В рамках исполнения протокола Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 4 июня 2014 г. создана Рабочая группа по вопросам организованной торговли природным газом, в рамках деятельности которой в апреле 2016 года был утвержден очередной План мероприятий на 2016-2018 гг., направленный на развитие биржевой торговли природным газом. В результате, первые биржевые торги газом на АО «СПбМТСБ» состоялись 24 октября 2014 года. На первых биржевых торгах было реализовано 8,5 млн кубометров газа на общую сумму 22,4 млн рублей с балансового пункта «Надым» (средняя дневная цена составила 2634 рублей) и 12,5 млн. кубометров газа на общую сумму 32,9 млн рублей с балансового

пункта «Вынгапуровская» (средняя дневная цена составила 2629 рублей). Торги проводились с поставкой «на следующий месяц». 26 октября 2015 г. были запущены первые суточные торги природным газом, в которых приняли участие ПАО «Газпром» и ПАО «НК «Роснефть». В течение 2015 года объем биржевых торгов рос и в октябре 2015 года составил 1635 миллионов метров кубических. Всего в 2015 году было реализовано 7559 миллионов метров кубических.

По состоянию на конец декабря 2016 года общий объем проданного на биржевых торгах газа достиг отметки 25 млрд кубометров газа, а количество заключенных договоров - 7 278 единиц (за весь период торгов).

Общий объем проданного газа на биржевых торгах с поставкой «на следующий месяц» составил 23,2 млрд кубометров (за весь период торгов), а количество покупателей увеличилось с 16 (максимальное значение в декабре 2014 года) до 70 (максимальное значение в октябре 2016 года). Общий объем проданного газа на биржевых торгах с поставкой «на сутки» составил 1,7 млрд кубических метров (за весь период торгов).

27 октября 2016 года на АО «СПбМТСБ» состоялись первые торги со сроком поставки «на нерабочий день n». Общий объем проданного природного газа со сроком поставки «на нерабочий день n» составил 0,2 млрд кубометров (за весь период торгов).

Ранее постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2015 г. № 764 были утверждены изменения в Положение о предоставлении информация о заключенных сторонами не на организованных торгах договорах, обязательства по которым предусматривают переход права собственности на товар, допущенный к организованным торгам, а также о ведении реестра таких договоров и предоставлении информации из указанного реестра (далее - Постановление № 764), в части включения природного газа в перечень товаров, информации о внебиржевых договорах в отношении которых предоставляется для регистрации на биржу. Постановлением № 764 предусмотрена регистрация сделок с природным газом, реализованным на внутреннем рынке Российской Федерации, по нерегулируемым государством ценам при объеме добычи и (или) производства группой лиц производителя свыше 1 млрд. куб. м. за предшествующий год, при условии, что объем сделки составляет не менее 10 млн. куб. м.

Планируется использовать ценовые индикаторы сопоставимых зарубежных рынков (NetBack), формируемые на основе наиболее крупных по объему торгов и наиболее ликвидных газовых спотовых центров на европейских и североамериканских рынках (NBP в Великобритании, TTF в Нидерландах, NCG в Германии, HenryHub в США).

Ценовой арбитраж между тремя перечисленными индексами сформирует индекс рыночной цены внутреннего рынка России, который позволит ориентировать цены на газ на рыночный уровень.

Совместно с участниками рынка природного газа и членами Биржевого комитета 24 июня 2016 г. утвержден (от ФАС России - А.Н. Голомолзин, от ФНС России - Д.В. Егоров, от Банка России - С.А.Швецов) План мероприятий по развитию организованной торговли газом на 2016-2017 годы (далее – План).

План включает в себя комплексные меры по развитию сегмента организованных торгов природным газом:

подготовку мероприятий, направленных на обеспечение в перспективе перехода к коммерческой балансировке объемов газа в ГТС ПАО «Газпром»;

осуществление мероприятий по привлечению на торги ресурсов независимых производителей, в том числе реализуемых в настоящее время на входе в ГТС ведущим поставщикам газа в Российской Федерации, а также мероприятий по достижению к декабрю 2016 года целевого показателя реализации на биржевых торгах природного газа в объеме 3 млрд. куб. м. в месяц при равномерном ежемесячном росте объемов продаж;

применение разработанной методики расчета и сравнения индексов цен на газ в России по биржевым и внебиржевым договорам;

разработку предложений по организации торговли на бирже и регистрации на бирже внебиржевых договоров по поставке природного газа на экспорт;

устранение разницы между тарифами по транспортировке газа по договорам, предполагающим передачу газа на балансовом пункте, по сравнению с прямыми договорами (передача газа на ГРС или на точке входа в ГТС);

принятие новых стандартов определения и раскрытия информации о свободных мощностях ГТС, в том числе для биржевой торговли, а также порядка расчета и согласования объёмов реализации газа на биржевых торгах, в том числе с поставкой «на сутки»;

совершенствование механизмов деятельности Организатора транспортировки, РГК и ГРО при организации учета и транспортировки газа по биржевым договорам поставки газа, создание оператора товарных поставок на базе организатора транспортировки биржевого газа;

формализацию деятельности Организатора транспортировки в соответствии с действующими нормативными актами в сфере организованной торговли;

принятие совместного приказа ФАС России и Минэнерго России об утверждении минимальной величины продаваемого на бирже газа хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на региональном товарном рынке;

осуществление мер по внесению изменений в нормативные правовые акты с целью совершенствования рынка газа, в том числе:

1) разработку предложений по совершенствованию системы тарификации услуг по транспортировке газа по магистральным газопроводам;

2) рассмотрение предложений по совершенствованию системы тарификации услуг по транспортировке газа по магистральным газопроводам и внесению изменений в методику по расчету тарифов на транспортировку газа;

3) рассмотрение вопроса о совершенствовании нормативных правовых актов, отражающих требования к оператору товарных поставок в системе биржевой торговли газом;

4) подготовку изменений в Правила поставки газа в Российской Федерации с целью приведения их в соответствие с механизмами организованной торговли газом и коммерческой балансировки газа.

Во исполнение пункта 2 плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования подключения объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2015 г. № 1831-р, ФАС России в 2016 году разработаны изменения в Основные положения 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 (в части установления стандартизированных тарифных ставок в зависимости от расстояния прокладки газопроводов), которые утверждены постановлением Правительства Российской Федерации 17 мая 2016 г. № 432.

Дерегулирование сферы деятельности по транспортировке нефтепродуктов по магистральным трубопроводам

Пунктом IV протокола заседания Коллегиального органа для принятия решений об определении (установлении) цен (тарифов) и (или) их предельных уровней в сфере деятельности субъектов естественных монополий и иных регулируемых организаций (далее – Правление ФАС России) от 13 октября 2015 г. № 3 принято решение о необходимости проработки вопроса по дерегулированию сферы деятельности по транспортировке нефтепродуктов по магистральным трубопроводам.

В настоящее время ФАС России завершен анализ услуг по транспортировке нефтепродуктов.

По результатам данного исследования установлено, что услуги по транспортировке нефтепродуктов на внутренний рынок осуществляются трубопроводным, железнодорожным, водным и автомобильным транспортом в следующих долях: железнодорожный транспорт - более 70%, трубопроводный - менее 13%, авто - менее 9%, водный - менее 1%.

Таким образом, транспортировка нефтепродуктов железнодорожным и трубопроводным транспортом являются альтернативными.

Доли транспортировки светлых нефтепродуктов на экспорт железнодорожным и трубопроводным транспортом составляют 48,4% и 44,6% соответственно.

Сеть железных дорог более разветвлена, чем система трубопроводов, в связи с чем при транспортировке нефтепродуктов трубопроводом необходимо применять комбинированную транспортировку (труба + авто, труба + ж/д и т.д.), что уравнивает стоимость транспортировки указанными видами транспорта.

Таким образом, тарифы ПАО «Транснефть» не могут быть существенно повышены без угрозы значительной потери рынка, так как стоимость транспортировки трубопроводом окажется выше стоимости доставки железнодорожным транспортом.

Необходимо отметить, что доля транспортировки нефтепродуктов в выручке ПАО «Транснефть» составляет 6%, что позволяет сделать вывод о том, что транспортировка нефтепродуктов не является основным видом деятельности общества.

По итогам проведенного анализа ФАС России в целях контроля за соблюдением требований по обеспечению условий конкуренции посчитала необходимым:

- оставить ПАО «Транснефть» в Реестре субъектов естественных монополий;

- применять в отношении ПАО «Транснефть» ценовой мониторинг.

28.10.2016 итоги анализа были обсуждены на Экспертном совете по развитию конкуренции на рынках нефти и нефтепродуктов при ФАС России совместно с представителями Минэнерго России, Минэкономразвития России, ОАО «РЖД», ПАО «Транснефть», нефтяных компаний, аналитических агентств и иных организаций. По результатам Экспертного совета приняты следующие решения:

- о целесообразности вынесения вопроса дерегулирования деятельности ПАО «Транснефть» по транспортировке нефтепродуктов на заседание Правления ФАС России;

- в отношении ПАО «Транснефть» и его аффилированных лиц изменить государственное регулирование (не применять ценовое регулирование) на услуги по транспортировке нефтепродуктов, при этом ПАО «Транснефть» и его аффилированные лица оставить в Реестре субъектов естественных монополий и применять в отношении них ценовой мониторинг.

Вышеуказанное и исполнение Меморандума о сотрудничестве между ФАС России, ПАО «Транснефть» и АО «СПбМТСБ» позволят обеспечить прозрачность деятельности регулируемой организации и повысить гибкость и устойчивость российской экономики, а также послужат формированию рыночных (конкурентных) цен на транспортировку нефтепродуктов по магистральным трубопроводам.

О результатах проведенного исследования и предложениях по дальнейшему развитию данного товарного рынка ФАС России письмом от 26.12.2016 № ИА/90063-ПР/16 проинформировала Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева с просьбой

поддержать предложение ФАС России об изменении ценового регулирования в отношении ПАО «Транснефть».

Тарифы на услуги по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам ПАО «Транснефть»

В настоящее время тарифы на услуги ПАО «Транснефть» по транспортировке нефти по системе магистральных трубопроводов устанавливаются в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.03.2014 № 377-р (далее - Распоряжение), согласно которому в 2015 - 2017 гг. ежегодный прирост тарифов должен составлять в среднем на 90% ожидаемого уровня инфляции потребительских цен за соответствующий период, в 2018 — 2020 гг. в среднем на 90 – 100% ожидаемого уровня инфляции потребительских цен за соответствующий период (принцип «инфляция минус»).

В соответствии с вышеуказанным Распоряжением, при утверждении тарифов на услуги по транспортировке нефти по системе магистральных трубопроводов на 2016 год, действующие тарифы ПАО «Транснефть» были проиндексированы на 5 ,76%, на 2017 год — 3,6%.

Кроме того, при установлении тарифов на 2017 год впервые применен дифференцированный подход индексации тарифов на услуги ПАО «Транснефть» по транспортировке нефти по системам магистральных трубопроводов (приказ ФАС России от 23.12.2016 № 1825/16).

На сегодняшний день экспортные поставки нефти по системе магистральных трубопроводов осуществляются по следующим направлениям маршрутов: Дружба, Новороссийск, Усть-Луга, Приморск, ВСТО.

ВСТО является премиальным направлением. Значение экспортного паритета (Netback) ВСТО за период январь 2015 года по сентябрь 2016 года больше значений Netback Дружба, Новороссийск, Усть-Луга и Приморск в среднем на 18%. Кроме того, по ТС «ВСТО» транспортируется на экспорт значительный объем нефти (47,5 млн. тонн).

Так, тарифы, применяемые при транспортировке нефти на экспорт по направлению ВСТО, проиндексированы исходя из их прироста на 100% ожидаемого уровня инфляции потребительских цен на 2017 год, прочие тарифы на услуги ПАО «Транснефть» по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам на 87 ,6 %.

Вышеуказанный подход позволит:

1) увеличить привлекательность экспортных направлений маршрутов (Дружба, Новороссийск, Усть-Луга и Приморск);

2) увеличить темпы снижения нагрузки от перекрестного субсидирования, действующего на ВСТО, на все остальные тарифы по системе магистральных трубопроводов (по предварительным расчетам, нагрузка от перекрестного субсидирования ТС «ВСТО» аннулируется к 2023 году, вместо 2026 года);

3) индексировать тарифы на услуги ПАО «Транснефть» по транспортировке нефти по магистральным нефтепроводам на 2017 год исходя из их прироста в среднем на 90 % ожидаемого уровня инфляции потребительских цен за соответствующий период, что полностью соответствует требованиям распоряжения Правительства Российской Федерации от 14.03.2014 № 377-р.

Также отмечаем, что ПАО «Транснефть» в обращениях об установлении тарифов (тарифные заявки) зачастую не представляет достаточных обосновывающих материалов относительно необходимости включения расходов по отдельным статьям затрат в состав тарифа . В связи с этим, Управление при рассмотрении вопроса об установлении тарифа в рамках тарифной заявки исключает затраты на такие статьи в полном объеме.

Регулирование в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Теплоснабжение и водоснабжение

1) Одним из наиболее широко дискутируемых является вопрос о подходах к ценообразованию. Долгосрочные тарифы должны устанавливаться с учетом утвержденных программ комплексного развития, схем теплоснабжения, оптимизированных инвестиционных программ регулируемых организаций и обоснованных текущих расходов компаний, связанных с реализацией производственного цикла по цепочке теплоснабжения (генерация, транспорт, распределение, потребление тепла). Эта сфера деятельности может стать привлекательной для бизнеса, важно чтобы компании развивали основной вид деятельности – реализацию (продажу) тепловой энергии и получали соответствующий доход, а не зарабатывали на других осуществляемых видах деятельности.

В настоящий момент времени в рамках проведения тарифных кампаний органами регулирования зачастую искусственно завышаются затраты на строительство, на закупку основного оборудования, текущие, эксплуатационные затраты.

Один из способов долгосрочного ценообразования состоит в применении метода индексации тарифов.

Ориентироваться в рамках установления тарифов указанным способом необходимо в том числе на сложившуюся стоимость тепловой энергии, т.е. оценивать включаемые в тариф затраты регулируемых организаций с учетом «бенчмарков» (реально достигнутых в сопоставимых условиях).

Указанный механизм позволяет работающим системам теплоснабжения эффективно развиваться и функционировать, а потребителям получать тепло по доступным ценам (тарифам) приемлемых уровней надёжности и качества.

ФАС России уточнен порядок расчета расчетной предпринимательской прибыли в сфере теплоснабжения. Приказом ФАС России от 04.07.2016

№ 888/16 внесены изменения и дополнения в Методические указания по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденные приказом ФСТ России от 13.06.2013 № 760-э (зарегистрирован в Минюсте России 29.07.2016) - уточнен порядок расчета и учета в тарифе, введенной постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.2015 № 1055, расчетной предпринимательской прибыли для регулируемых организаций, осуществляющих деятельность в сфере теплоснабжения, а также порядок расчета и формирования дерегулирования тарифа.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.01.2017 № 54 утверждены разработанные ФАС России изменения в Основы ценообразования в сфере теплоснабжения в части возможности сохранения у теплоснабжающей организации экономии средств, образующейся в результате смены вида и (или) марки основного и (или) резервного топлива на источниках тепловой энергии, а также уточнения порядка расчета такой экономии.

Указанный акт позволит модернизировать объекты ЖКХ и внедрять новые технологии. Также данным постановлением нормативный уровень прибыли исключен из долгосрочных параметров регулирования (за исключением организаций, владеющих объектами теплоснабжения на основании концессионного соглашения и договора аренды).

Указанные изменения будут способствовать решению проблемы финансирования и обеспечения возврата займов и кредитов, привлекаемых на реализацию инвестиционных программ, в случае их утверждения в течение долгосрочного периода регулирования и стимулированию регулируемых организаций к утверждению в установленном порядке инвестиционных программ.

Внесен в Правительство Российской Федерации (письмо ФАС России от 17.01.2017 №ИА/1913-ПР/17) проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», направленный на реализацию норм Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях».

Данный проект постановления нацелен на установление порядка и размера учета в тарифах концессионной платы, расходов концессионера в связи с государственной регистрацией права собственности концедента на незарегистрированное недвижимое имущество, в том числе в связи с выполнением кадастровых работ, расходов на возмещение концеденту расходов на организацию конкурса на право заключения концессионного соглашения и подготовку конкурсной документации.

2. В отрасли теплоснабжения продолжает закладываться механизм рыночных отношений и дерегулирование отрасли.

В 2016 году ФАС России продолжила совместно с территориальными органами осуществлять мониторинг нерегулируемых цен на пар и тепловую

энергию (мощность), теплоноситель для потребителей тепловой энергии, подключенных к коллекторам источников тепловой энергии.

По результатам проведенного в 2016 году мониторинга установлено:

А) В соответствии с пунктом 9 статьи 10 Закона о теплоснабжении, а именно, в рамках поставки тепловой энергии (мощности), теплоносителя в целях обеспечения потребления тепловой энергии объектами, введенными в эксплуатацию после 1 января 2010 года, заключено 11 долгосрочных договоров.

Б) В соответствии со статьей 12 Закона о теплоснабжении в случае возможности осуществления в пределах отдельной системы теплоснабжения экономически оправданного перехода из состояния рынка, характеризующегося отсутствием конкуренции, в состояние конкурентного товарного рынка регулирование тарифов в сфере теплоснабжения в такой системе теплоснабжения может быть отменено.

Указанное решение принимается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов).

Необходимо отметить, что для принятия решения об отмене регулирования тарифов в сфере теплоснабжения в пределах отдельной системы теплоснабжения должны быть учтены следующие обстоятельства:

1) наличие на территории поселения или городского округа, на которой находится данная система теплоснабжения, развитой газораспределительной системы или эффективно функционирующего товарного рынка альтернативных видов топлива, применяемых в целях теплоснабжения, при имеющейся технической возможности для подключения (технологического присоединения) к системе или системам теплоснабжения поселения или городского округа источников тепловой энергии, функционирующих на основе использования альтернативных видов топлива;

2) отсутствие субсидирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, в том числе перекрестного субсидирования, оказывающего влияние на выбор потребителем вида топлива, применяемого в целях теплоснабжения;

3) ценовая доступность обеспечения теплоснабжения с использованием альтернативных видов топлива.

В соответствии с указанной статьей 12 Закона о теплоснабжении было заключено 9 договоров.

В) В соответствии со статьей 8 Закона о теплоснабжении по ценам, определенным по соглашению сторон могут быть заключены договоры теплоснабжения, договоры на поставку тепловой энергии (мощности), производимой и (или) поставляемой с использованием теплоносителя в виде пара.

В 2016 году было заключено 199 таких договоров.

Отмечается положительная динамика заключения договоров теплоснабжения и (или) договоров поставки тепловой энергии (мощности) и

(или) теплоносителя по ценам, определяемым по соглашению сторон (включая цены по которым заключаются указанные договоры).

3. В рамках выполнения полномочий по контролю за установленными тарифами на тепловую энергию, начиная с 2016 года~~,~~ ФАС России~~, начала~~ осуществляет~~ть~~ ежеквартальный мониторинг информации о закупочной деятельности регулируемых организаций мазута.

По итогам проводимого ФАС России конструктивного анализа информации была проведена оценка влияния стоимости мазута на состав расходов регулируемых организаций. Выявлено, что цены на мазут могут зависеть от таких факторов как объема закупки, плеча доставки, сезонности закупки, долгосрочности контрактов и т.д.

Например, существенное влияние на итоговую цену закупки мазута оказывает плечо доставки данного вида топлива.

В отдельных случаях плечо доставки варьируется от 0,01 км (Республика Татарстан) до 6 643 км (Приморский край).

При этом транспортная составляющая на единицу закупки мазута в отдельных субъектах Российской Федерации может составлять более 50% от совокупной цены.

Так, например, транспортная составляющая хозяйствующего субъекта в Хабаровском крае в 2016 году составила 4 807,4 руб./т, тогда как совокупная цена с учетом транспортной составляющей сложилась в размере – 8 952,9 руб./т.

Кроме того, по результатам анализа указанной информации было выявлено, что цены на мазут, включенные в тарифы на тепловую энергию, утвержденные на 2016 год и цены на мазут, с учетом закупочной деятельности регулируемых организаций в течение 2016 года, в ряде случаев значительно выше средних сложившихся цен в субъекте Российской Федерации, а также выше среднебиржевых цен закупки мазута на Санкт-Петербургской Товарно-Сырьевой Бирже.

Также было выявлено, что по самым низким (ниже чем на бирже СПБМТСБ) закупают крупные производители тепловой энергии напрямую у производителей продукции, при этом, в случае осуществления закупочной деятельности у организаций-перепродавцов, стоимость единицы закупки значительно возрастает.

В результате проведения анализа закупочной деятельности мазута было выявлено, что организация АО «ГУ ЖКХ», являющимся крупным поставщиком услуг, осуществляло закупки мазута по наиболее высоким ценам, по ценам значительно превышающим среднебиржевые. В целях пресечения указанной деятельности ФАС России предупредила письмом организацию о недопущении проведения закупочной деятельности мазута по ценам, значительно превышающим среднюю цену в регионах и на бирже. Также указанному обществу было рекомендовано провести анализ своей закупочной деятельности, приняв меры по оптимизации расходов на топливо

при производстве тепловой энергии, включенных в тариф, и доложить о результатах в ФАС России.

Более того, для целей оптимизации расходов на топливо при производстве тепловой энергии, ФАС России было подготовлено информационное письмо в адрес органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования цен (тарифов) о комплексном и оптимизированном подходе включения затрат на мазут при принятии решений об установлении тарифов на тепловую энергию на 2017 год, в том числе на недопустимость включения в состав тарифов на тепловую энергию цен на мазут, значительно превышающим среднюю цену в регионах и на бирже (письмо ФАС России исх. № ИА/84246/16 от 06.12.2016).

Таким образом, ФАС России и в дальнейшем будет продолжать работу по мониторингу информации о проведении закупочной деятельности организаций и контролю за включением в состав расходов регулируемых организаций затрат на мазут.

Плата граждан за коммунальные услуги

Правительством Российской Федерации утвержден разработанный ФАС России проект постановления, которым вносятся изменения в Основы формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» (далее – Основы), предусматривающий ряд мер оперативного реагирования в случаях выявления нарушений установленных ограничений изменения размера платы граждан за коммунальные услуги.

Указанным постановлением предусмотрено, что индекс изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъекту Российской Федерации на очередной год будет уменьшаться на величину превышения фактического роста платы граждан за коммунальные услуги в среднем по региону над этим индексом в случае выявления такого превышения в текущем году.

Также, ФАС России наделяется полномочием выдавать руководителю региона обязательное для исполнения предписание об устранении допущенного нарушения в случае, если возможность такого превышения выявлена до 1 июня текущего года.

Кроме того, вводится новое основание для изменения (пересмотра) тарифов на коммунальные ресурсы или долгосрочных параметров регулирования тарифов – предписание ФАС России, выдаваемое в случае выявления превышения.

В случае, когда фактическое увеличение размера вносимой гражданином платы за коммунальные услуги превышает размер установленного для соответствующего муниципального образования

предельного индекса, размер платы должен быть изменен с учетом предельного индекса в течение 15 рабочих дней с даты выдачи предписания органа государственного жилищного надзора. В этом случае по заявлению гражданина за счёт регионального бюджета ему выплачивается компенсация.

Внесённые изменения позволяют обеспечить контроль за обоснованностью и правомерностью принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений, влияющих на рост платы граждан за коммунальные услуги, и оперативно реагировать на выявленные в этой сфере нарушения.

В целях повышения прозрачности и обоснованности процедуры расчета и установления индексов изменения размеров вносимой гражданами платы за коммунальные услуги ФАС России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», определяющий механизм заключения соглашений о достижении показателей, характеризующих финансово-экономическое состояние отраслей тепло-, энерго-, газо-, водоснабжения и водоотведения, а также физическое состояние инфраструктуры их составляющей в субъектах Российской Федерации, а также контроля за их выполнением.

В результате проведенного ФАС России мониторинга тарифов на тепловую энергию (мощность) зафиксировано нарушение порядка формирования тарифов на тепловую энергию, определенного Основами ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденными Правительством Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075.

В целях пресечения данных нарушений приказом от 07.12.2016 № 1728/16 ФАС России отменила, как несоответствующий Основам ценообразования в сфере теплоснабжения, приказ Региональной службы по тарифам и ценообразованию Забайкальского края от 30.11.2015 № 502 «Об установлении тарифов на тепловую энергию (мощность), горячую воду в открытой системе теплоснабжения (горячее водоснабжение), поставляемые ПАО «Территориальная генерирующая компания № 14» (ПАО «ТКГ-14») конечным потребителям, на 2016-2018 годы».

В результате проведенного ФАС России мониторинга тарифов на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более, установленных органами регулирования на 2016 год, в ряде регионов зафиксировано нарушение установленных приказом ФАС России от 12.11.2015 № 1086/15 предельных уровней указанных тарифов.

В целях пресечения данных нарушений ФАС России отменила, как несоответствующие приказу ФАС России от 12.11.2015 №1086/15, приказы Республиканской службы по тарифам Республики Бурятия, решения Управления Алтайского края по государственному регулированию цен и

тарифов, решения Главного управления «Региональной энергетической комиссии» Рязанской области.

Необходимо отметить, что по итогам проведенного ФАС России анализа информации фактический средний индекс изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации (далее - индексы по субъектам Российской Федерации) со 2 полугодия 2015-2017 гг. составил:

- в 2015 году – прирост составил 8,4%;

- в 2016 году – прирост составил 3,6 % (без учета городов федерального значения г. Москвы и г. Санкт-Петербурга). Индексы по городам федерального значения (г. Москве и г. Санкт-Петербургу) утверждены с учетом применения региональных коэффициентов, которые составляют +3,50 и +2,50 соответственно, и утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 718-р;

- в 2017 год (прогнозное изменение) – 3,9%.

Согласно статье 157.1 Жилищного кодекса Российской Федерации не допускается повышение размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги выше предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях (далее - предельные индексы), утвержденных высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Вместе с тем в целях организации электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения и водоотведения, обращения с твердыми коммунальными отходами, а также повышения надежности и качества оказываемых населению коммунальных услуг по решению представительного органа муниципального образования (в городах федерального значения - законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предельные индексы могут превышать индекс по субъекту Российской Федерации более чем на величину отклонения по субъекту Российской Федерации.

Перечень оснований для такого превышения предусмотрен пунктом 46 Основ формирования индексов.

Проведенный анализ принятых руководителями субъектов Российской Федерации решений об установлении предельных индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях показал, что для 1483 муниципальных образований (в 40 субъектах Российской Федерации) предельные индексы установлены по согласованию с представительными органами местного самоуправления.

Кроме того, ФАС России проведен мониторинг прогнозного изменения размера платы граждан за коммунальные услуги с 1 июля 2017 года.

По итогам анализа было выявлено, что предельные индексы изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в 2017 году были согласованы с представительными органами местного самоуправления по 1023 муниципальным образованиям, что ниже на 44,9 % по отношению к 2016 году.

Данный факт обусловлен применением мер оперативного реагирования ФАС России в выявленных случаях нарушений установленных ограничений изменения размера платы граждан за коммунальные услуги, в соответствии с нормами постановления Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации».

Кроме того, следует отметить, что в целях проверки соблюдения положений постановления Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 400 «О формировании индексов изменения платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» ФАС России в рамках своих полномочий проводит ежемесячный мониторинг соблюдения индекса изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в среднем по субъектам Российской Федерации и соблюдения порядка утверждения предельных (максимальных) индексов изменения размера вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации.

Особое внимание при рассмотрении вопроса, связанного с платой граждан, следует уделить изменениям, произошедшим в 2016 г. в законодательстве об отходах.

Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 458-ФЗ) был существенно изменен подход к регулированию отрасли обращения с отходами.

В частности, указанными изменениями предусмотрен перевод услуги по обращению с отходами в состав коммунальных услуг.

В 2016 году ФАС России совместно с Минстроем России была проведена оценка роста платы граждан за коммунальные услуги в субъектах Российской Федерации в связи с переходом к новой системе регулирования в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами.

С учетом информации, представленной Минстроем России в части стоимости сбора и вывоза твердых бытовых отходов цена услуги по сбору и вывозу ТБО для населения за исключением утилизации, захоронения, обезвреживания ТБО в 2015-2016 гг. варьируется от 86 руб./куб.м. до 1475 руб./куб.м. (Ямало-Ненецкий АО).

На территории значительного количества субъектов Российской Федерации цена за услугу сбора и вывоза ТБО, за исключением утилизации,

захоронения, обезвреживания, составляет более 300 руб./куб.м. (23 субъекта Российской Федерации).

По итогам анализа цена услуги по сбору и вывозу ТБО с учётом утилизации, захоронения, обезвреживания, может прирастать на 191,7% (Омская область), т. е. более чем в два раза, по отношению к цене, не содержащей расходы на утилизацию, захоронение и обезвреживание ТБО.

В этой связи прирост платы за коммунальные услуги за счет введения механизма обращения с ТКО по отдельным субъектам может составить, например, +4,1% (Владимирская область), + 16,9% (Калужская область), + 14,6% (Ставропольский край), + 40,39% (Ямало-Ненецкий АО).

При этом необходимо учитывать, что в виду отсутствия установленных в соответствии с требованиями Федерального закона № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами оценка роста платы граждан за коммунальные услуги была проведена с учетом установленных на 2016 год в рамках Федерального закона № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» (далее — Федеральный закон № 210-ФЗ) тарифов на утилизацию, обезвреживание, захоронение твердых бытовых отходов, в связи с чем дополнительный (к указанному) прирост платы за коммунальные услуги за счет включения в их состав услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами может быть вызван разницей в структуре тарифов.

В частности, Основами ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации № 484, предусмотрено включение в состав тарифов регулируемых организаций расчетной предпринимательской прибыли, величина которой составляет порядка 5 % от текущих расходов.

Дополнительно отмечаем, что предельный срок наступления обязанности по внесению платы за коммунальную услугу по обращению с твердыми коммунальными отходами в соответствии с федеральным законом от 28.12.2016 № 486-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» продлен до 1 января 2019 года.

Также, действующим законодательством предусмотрен учет в составе необходимой валовой выручки расходов по плате за негативное воздействие на окружающую среду при размещении твердых коммунальных отходов.

Регулирование в сфере железнодорожного транспорта

В 2016 году наступил перелом в тенденции снижения объёмов перевозок и погрузки грузов на железнодорожном транспорте. В 2016 году при стабилизации объёмов железнодорожных перевозок грузов, погрузка увеличилась на 0,6% по сравнению с 2015 годом, в то время как с 2012 года наблюдалась картина ежегодного, на 1-4%, снижения перевозок.

Стабилизация показателей работы ОАО «РЖД» во многом достигнута за счет проведения сбалансированной тарифной политики, направленной на

развитие конкуренции, и дополняющей совместные действия ФАС России и ОАО «РЖД» по оптимизации расходов компании, повышению конкурентоспособности услуг, привлечению дополнительных объёмов.

С учетом анализа грузооборота в 2015 году, ФАС России принята номинальная индексация тарифов на перевозки грузов и услуги инфраструктуры в 2016 году в размере 9% при обеспечении роста эффективной ставки для грузоотправителя на 7,5%. Снижение ставки для грузоотправителя стало возможным в результате актуализации ФАС России норм применения гибкого тарифного регулирования с целью стимулирования более активного применения ОАО «РЖД» гибких тарифных решений в рамках ценовых пределов для обеспечения прироста выручки за счет возврата грузов на железнодорожный транспорт.

Инструмент по применению гибкого тарифного регулирования в сфере грузовых железнодорожных перевозок появился у организаций железнодорожного транспорта с учетом норм Договора о Евразийском экономическом союзе. Начиная с 2013 г., организации железнодорожного транспорта (субъекты регулирования) имеют право изменения тарифов в рамках и в порядке, установленных федеральным органом исполнительной власти в сфере государственного регулирования тарифов на железнодорожном транспорте.

До 2016 года субъект регулирования мог применять индексы к действующим тарифам Прейскуранта № 10-01 в рамках ценовых пределов от -12,8 % до +13,4 %; при этом на расстояние с развитой межвидовой конкуренцией до 1100 км скидка к тарифу могла составлять до 21,5 %.

В 2016 году внесены следующие изменения в нормативную базу ФАС России в части расширения нижней границы применения ценовых пределов («тарифного коридора») и уменьшения верхней границы «тарифного коридора»:

- в первом квартале 2016 года, при сохранении верхней границы «тарифного коридора» на уровне +13,4%, приняты решения по расширению нижней границы «тарифного коридора» до -25% для грузов всех тарифных классов и увеличению дальности действия этой скидки: с 1100 км до 3000 км для грузов первого тарифного класса, а при перевозке грузов второго и третьего тарифных классов эта скидка (до -25%) стала действовать без ограничений по дальности перевозки. Таким образом, потенциальная скидка для грузоотправителей массовых сырьевых навалочных грузов увеличилась практически в 2 раза. Указанные изменения вступили в силу в мае 2016 года.

- в декабре 2016 года приняты решения по расширению нижней границы применения ценовых пределов до -50% при перевозке грузов второго и третьего тарифных классов без ограничения по дальности и по уменьшению верхней границы с +13,4% до +10%. Указанные изменения вступили в силу в начале 2017 года.

На развитие конкуренции были также направлены следующие решения ФАС России, принятые в 2016 году с целью оптимизации системы отнесения видов грузов к тарифным классам и унификации тарифов:

- унифицированы тарифы на контрейлерные перевозки на уровне тарифов на перевозки крупнотоннажных контейнеров;

- ко второму тарифному классу отнесен груз «шпон лущеный и строганый», что обеспечило содействие железнодорожным перевозкам продукции лесоперерабатывающей отрасли, в том числе для предприятий Дальнего Востока;

- унифицированы тарифы на перевозку нефтяных грузов и ряда газов энергетических (бензин стабильный газовый, дистилляты газового конденсата и конденсат газовый (конденсат из природного газа)) с приведением их к второму тарифному классу, применением единого коэффициента, предусмотренного для сырой нефти, и применения ОАО «РЖД» скидок в рамках тарифного коридора для обеспечения изменения совокупной нагрузки на грузоотправителей в пределах установленных на 2017 год параметров индексации тарифов на грузовые перевозки.

29 июня 2016 г. ФАС России и ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД») заключили соглашение о совместных действиях по созданию Совета рынка грузовых перевозок. Соглашение направлено на реализацию совместных мероприятий по созданию Совета рынка для обеспечения эффективного взаимодействия участников рынка железнодорожных перевозок, повышения эффективности использования инфраструктуры, формирования благоприятных условий для инвестирования в транспортную отрасль и выработку единой позиции участников рынка в разработке нормативно правовых актов и иных документов, затрагивающих сферу железнодорожного грузового транспорта.

Регулирование в сфере воздушного транспорта

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1153 внесены изменения в Положение о государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, предусматривающее одобрение Правительственной комиссией по транспорту инвестиционных проектов субъектов регулирования по строительству и развитию объектов инфраструктуры, используемых для оказания услуг, подлежащих государственному регулированию.

В настоящее время на рынке пассажирских авиаперевозок наблюдается высокая степень экономической концентрации как в сфере авиакомпаний, так и в сфере организаций, предоставляющих аэропортовые услуги (аэропорты). При этом авиакомпании существенно влияют на распределение пассажиропотока между аэропортами и, следовательно, на их доходы.

В целях обеспечения разумного баланса интересов авиаперевозчиков и аэропортов, а также повышения привлекательности отрасли, необходимо было принятие согласованной тарифной и инвестиционной политики в сфере развития аэропортовых мощностей.

Действующая нормативная правовая база в целом позволяет решать задачи долгосрочного тарифного регулирования деятельности субъектов естественных монополий в аэропортах. В тоже время, наблюдается рост интереса к рынку аэропортовых услуг со стороны потенциальных инвесторов, которых на этапе принятия решений хотят иметь возможность оценить возвратность собственных инвестиций. Для получения такой оценки инвесторам необходимо заранее обладать информацией о том, какие тарифы будут установлены государством для организации, в которую осуществляются инвестиции, и быть уверенными, что эти тарифные решения будут приняты. Но законодательство не предусматривало возможности установления тарифов для инвестора, который не является субъектом естественной монополии.

Для решение данной задачи ФАС России разработал проект Постановления Правительства Российской Федерации № 293 «О внесении изменений в Положение о государственном регулировании цен (сборов, тарифов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей». Основные изменения, предусмотренные Постановлением:

возможность предварительного расчета и установления долгосрочных тарифов в аэропортах, которые будут применяться после введения государственного регулирования;

необходимость обязательного одобрения долгосрочных инвестиционных проектов Правительственной комиссии по транспорту.

Кроме того, Постановлением вводится возможность при осуществлении тарифного регулирования применять метод сравнения аналогов (бенчмаркинг) наряду с методом экономически обоснованных затрат, что позволит исключить из тарифов затраты, превышающие показатели сопоставимых инвестиционных проектов.

Регулирование в сфере водного транспорта

Приказом ФАС России от 28.01.2016 № 75/16 утверждены перечни субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах и аэропортах, государственное регулирование которых осуществляется ФАС России.

В целях определения единого подхода к применению цен (тарифов) на услуги по перевозкам пассажиров, багажа, автомобильных транспортных средств, железнодорожного подвижного состава с использованием судов, обеспечивающих сообщение между морскими портами Республики Крым, г. Севастополь и морскими портами Краснодарского края, и на связанные с

такими перевозками дополнительные услуги, приказом ФАС России от 21.06.2016 № 799/16 утверждены Правила применения цен (тарифов) на услуги по перевозкам пассажиров, багажа, автомобильных транспортных средств, железнодорожного подвижного состава с использованием судов, обеспечивающих сообщение между морскими портами Республики Крым, г. Севастополь и морскими портами Краснодарского края, и на связанные с такими перевозками дополнительные услуги».

Во исполнение поручения Аппарата Правительства Российской Федерации от 18.03.2016 № П9-12654 о Перечне поручений Правительства Российской Федерации, связанных с социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации, входящих в Крымский федеральный округ, утвержден приказ ФАС России «О регулировании деятельности субъектов естественной монополии в морских портах Евпатория, Керчь, Севастополь, Феодосия, Ялта», предусматривающей неприменение ценового регулирования на услуги по погрузке и выгрузке, хранению грузов, услуги по предоставлению причалов, услуги буксиров в указанных морских портах в отношении ГУП РК «КМП» и ГУП ГС «СМП».

На заседаниях Правления ФАС России утверждены:

1. Ставки портовых сборов за услуги, оказываемые государственным унитарным предприятием Республики Крым «Крымские морские порты» в морском порту Керчь;

2. Ставки корабельного сбора за услуги по обеспечению безопасности мореплавания и порядка в порту, оказываемые ФГБУ «АМП Черного моря» в морских портах Республики Крым и города федерального значения Севастополя»;

3. Ставки портовых сборов за услуги, оказываемые ФГУП «Росморпорт» в морских портах Российской Федерации, где установлены ставки портовых сборов в 54 портах Российской Федерации;

4. Ставки лоцманского сбора за услуги по обеспечению лоцманской проводки судов, оказываемые ФГУП «Росморпорт» в морских портах Республики Крым и города федерального значения Севастополя»;

5. Ставки портовых сборов за услуги в морских портах, оказываемые ГУП РК «Крымские морские порты» в морских портах Евпатория, Феодосия, Ялта и ГУП города федерального значения Севастополя «Севастопольский морской порт» в морском порту Севастополь.

В целях совершенствования системы взимания портовых сборов в морских портах Российской Федерации, в том числе в портах Крымского полуострова, решением Правления ФАС России утверждены Правила применения ставок портовых сборов в морских портах Российской Федерации (приказ ФАС России от 10.03.2016 № 223/16).

В целях безусловного исполнения поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина от 27.10.2015 г. № А4-26-575 (пункт 2 «в») о мерах по недопущению установления цен (тарифов) на услуги по погрузке, выгрузке и хранению грузов, предоставляемых в морских портах Российской

Федерации, в иностранной валюте или в условных единицах ФАС России предприняты следующие неотложные действия:

1. Проведено совещание с представителями стивидорного бизнеса по вопросу о принятии необходимых мер по переводу цен (тарифов) на стивидорные услуги в рубли.

Всем хозяйствующим субъектам, оказывающим стивидорные услуги в морских портах, направлены письма о приведении цены договоров на оказание стивидорных услуг, исчисляемых в условных единицах или иностранной валюте, в валюту Российской Федерации.

Большая часть стивидорных компаний уведомила ФАС России о проведении переговоров с потребителями услуг по установлению тарифов в рублях и приведении тарифов на регулируемые услуги в рубли.

2. ФАС России в отношении 9 хозяйствующих субъектов возбуждены дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам установления монопольно высокой цены на оказываемые услуги.

При этом выявлен рост тарифов как в рублевом, так и в долларовом эквиваленте на фоне падающих объемов.

ФАС России продолжает мониторинг тарифов на услуги в портах, выявлено наличие признаков установления монопольно высокой цены на услуги по перевалке грузов у ряда хозяйствующих субъектов. Соответствующие меры антимонопольного реагирования будут приняты в установленном порядке.

Ввиду установления тарифов в иностранной валюте образуется дисбаланс, связанный с получением хозяйствующими субъектами доходов в валютном эквиваленте, при расходах в рублевом, что приводит к получению сверхприбыли.

3. ФАС России разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «О правилах недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий в портах».

Разработанные правила недискриминационного доступа определяют обязанности субъектов естественной монополии по предоставлению потребителям недискриминационного доступа к услугам в портах; порядок и условия получения услуг в портах; существенные условия договоров на услуги в портах, включая установление цен в рублях; перечень информации, раскрываемой субъектами естественных монополий в портах, включая ценовую политику в российских рублях.

Реализация проконкурентных принципов тарифного регулирования в сфере связи

В сферах услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи в основном хозяйствующие субъекты оказывают как услуги связи, отнесенные к сфере деятельности субъектов естественных монополий, так и в нерегулируемых сферах. Важно отметить, что в сфере услуг

электросвязи благодаря технологическому развитию отрасли доля регулируемых услуг снижалась последние несколько лет и продолжает снижаться.

В связи с изложенным эффективность применения метода экономически обоснованных затрат снижается, а в некоторых случаях – сложно применим в связи с большой вариативностью способов ведения предприятиями раздельного учета доходов и расходов.

Учитывая важность перехода на проконкурентные принципы тарифного регулирования в отрасли связи, одной из основных задач ФАС России на 2017 год является разработка новых методологических подходов к регулированию тарифов в сфере электросвязи и почтовой связи, основанных на обеспечении возможности получения прибыли от эффективного управления издержками при соблюдении установленных качественных параметров.

С целью реализации такого перехода в 4 квартале 2016 года была проведена НИР «Разработка проекта методики по регулированию тарифов, обеспечивающему возможность получения прибыли от эффективного управления издержками (предельное ценообразование) на примере регулирования в сфере общедоступной электросвязи», по результатам которой будет утверждена методика регулирования тарифов на услуги общедоступной электросвязи по методу предельного ценообразования, содержащая общие принципы и положения применения метода предельного ценообразования, порядок расчета тарифов по методу предельного ценообразования, определение условий пересмотра базовой цены и применения корзины предельной цены, определение контрольного периода и условия его пересмотра, что будет способствовать формированию экономических стимулов для субъектов естественных монополий в сфере общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи и снижению относительного уровня цен на услуги связи для потребителей.

1. Отказ от принципа «затраты плюс» и применение метода тарифного регулирования «инфляция минус».

В 2016 году при принятии ряда тарифных решений реализован принцип роста тарифов ниже инфляции. Так, при среднегодовой инфляции в 2016 году на уровне 7,5% рост тарифов на услуги по предоставлению местных телефонных соединений составил от 4,6% до 6,8%.

В частности, метод тарифного регулирования «инфляция минус» применен ФАС России при установлении тарифов на вышеуказанные услуги связи, предоставляемые ПАО «Таттелеком», ПАО «Башинформсвязь», ООО «Самтелеком», АО «Норильск-Телеком».

При установлении тарифов на услугу по передаче внутренней телеграммы применена **система установления тарифов исходя из уровня тарифов на сопоставимых рынках (bench marking).** Так, учитывались результаты сопоставления величин значимых статей затрат на

предоставление регулируемой услуги субъектами, оказывающими услуги в сопоставимых условиях.

2. Переход товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Основная задача в сфере общедоступной электросвязи состоит в кардинальном изменении порядка и подходов к регулированию этого сегмента. ФАС России предлагается перевести регулируемые организации данной сферы в условия конкурентных рынков (дерегулирование) с целью недопущения сдерживания экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

В качестве 1 этапа на основании результатов анализа рынка предлагается из сферы регулирования естественных монополий полностью исключить услуги междугородной телефонной связи.

В этой связи, в 2016 году разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2005 года № 637 «О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи» (далее – проект постановления).

В данном законопроекте предлагается из Перечня услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, государственное регулирование тарифов на которые на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляет Федеральная антимонопольная служба, исключить услугу «предоставление междугородного телефонного соединения абоненту (пользователю) сети фиксированной телефонной связи для передачи голосовой информации, факсимильных сообщений и данных».

Результаты анализа уровня развития конкуренции на рынке услуг телефонной связи, в том числе с учетом услуг подвижной радиотелефонной связи, в разрезе регионов (населенных пунктов) Российской Федерации показали, что доля ПАО «Ростелеком» на рынке предоставления услуг междугородной телефонной связи составляет не более 4,9%.

В течение 2014 года был проведен пилотный проект по неприменению прямого ценового регулирования в отношении услуги междугородной телефонной связи на территории 22 субъектов Российской Федерации.

Предельные максимальные тарифы на услуги междугородной телефонной связи, утвержденные регулирующим органом, не изменялись с 2007 года по настоящее время.

Во время проведения пилотного проекта тарифы на услуги междугородной телефонной связи также не изменялись.

В настоящее время проект постановления находится на согласовании с федеральными органами исполнительной власти.

Предлагаемые меры в части изменения тарифной политики обеспечат эффективность государственного регулирования и направлены на достижение баланса интересов регулируемых организаций и потребителей.

3. Принятие тарифных решений.

За период с 01.01.2016 по 31.12.2016 на заседаниях коллегиального органа ФАС России приняты следующие решения по установлению цен (тарифов) для регулируемых инфраструктурных организаций в области общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи:

об утверждении тарифов на услуги общедоступной электросвязи для целей эфирного цифрового телевизионного и радиовещания, оказываемые ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» (далее – ФГУП «РТРС»), осуществляющим трансляцию, вещателям;

об утверждении тарифов на услуги общедоступной электросвязи для целей эфирного аналогового телевизионного и радиовещания, оказываемые ФГУП «РТРС», осуществляющим трансляцию, вещателям на территории Ленинградской области;

об утверждении тарифов на услугу по передаче внутренней телеграммы, предоставляемую ПАО «Центральный телеграф»;

об утверждении тарифов на услуги общедоступной электросвязи, предоставляемые ПАО «Таттелеком» на территории Республики Татарстан;

об утверждении тарифов на услуги местной, внутризоновой телефонной связи и на услугу по передаче внутренней телеграммы, предоставляемые ПАО «Башинформсвязь» на территории Республики Башкортостан;

об утверждении тарифов на услугу по пересылке внутренней письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей), предоставляемую ФГУП «Почта России»;

об утверждении тарифов на услуги местной телефонной связи, предоставляемые ООО «Самтелеком» на территории Самарской области;

об утверждении тарифов на услуги общедоступной электросвязи, предоставляемые Государственным унитарным предприятием Севастополя «СЕВАСТОПОЛЬ ТЕЛЕКОМ» на территории г. Севастополя;

об утверждении тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, предоставляемые

ГУП «БайконурСвязьИнформ» на территории г. Байконур;

об утверждении тарифов на услугу по пересылке внутренней письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей), предоставляемую ФГУП «Почта Крыма»;

об утверждении тарифов на услуги местной и внутризоновой телефонной связи, предоставляемые АО «Норильск-Телеком» на территории Красноярского края;

об утверждении тарифов на услугу по передаче внутренней телеграммы, предоставляемую ПАО «Тывасвязьинформ».

При этом операторам связи сохранено право самостоятельно устанавливать тарифы по обязательным тарифным планам на услуги телефонной связи, но не выше предельных максимальных значений, установленных ФАС России, а также предлагать помимо обязательных иные тарифные планы, в том числе, включающие в себя плату за различные виды услуг связи (Интернет, IP-телефония, цифровое телевидение).

При установлении тарифов на услугу по передаче внутренней телеграммы учитывались результаты сопоставления величин значимых статей затрат на предоставление регулируемой услуги субъектами, оказывающими услуги в сопоставимых условиях.

Тарифные решения по услугам местной телефонной связи и по передаче внутренней телеграммы, принятые ФАС России, направлены на ограничение роста регулируемых тарифов естественных монополий и не превышают величины фактической инфляции.

Тарифы для ФГУП «РТРС» на услугу связи для целей эфирной цифровой наземной трансляции общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов для сетей эфирного цифрового наземного вещания в формате DVB-T2 были установлены на отдельных территориях (Астраханской, Волгоградской, Костромской, Липецкой, Оренбургской, Смоленской, Тюменской областей, Республики Бурятия, Республики Калмыкия, Хабаровского края, Ненецкого автономного округа, Ленинградской области и города Санкт-Петербург).

Расчет тарифов на данную услугу осуществлялся с учетом экономически обоснованных затрат и нормативной прибыли при условии круглосуточной загрузки технических средств. При этом был проведен анализ Программ инвестиционной деятельности РТРС за 2014-2016 гг.

При рассмотрении тарифной заявки ФГУП «РТРС» об установлении тарифа на вновь вводимое оборудование для аналогового вещания – телевизионный передатчик ДЦМВ диапазона волн мощностью 2 кВт по Северо-Западному федеральному округу был проведен анализ исполнения инвестиционной Программы по фактическим данным филиала за 2015 год.

Также были приняты тарифные решения по услугам местной телефонной связи и на услугу по передаче внутренней телеграммы, предоставляемым ПАО «Таттелеком» на территории Республики Татарстан, ПАО «Башинформсвязь» на территории Республики Башкортостан, ООО «Самтелеком» на территории Самарской области, ГУП Севастополя «СЕВАСТОПОЛЬ ТЕЛЕКОМ» на территории г. Севастополя, ГУП «БайконурСвязьИнформ» на территории г. Байконур, АО «Норильск-Телеком» на территории Красноярского края.

В соответствии с тарифной заявкой ФГУП «Почта России» предложено увеличение тарифов по услуге по пересылке внутренней письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей) на 17,7%.

Основанием для изменения тарифов на услуги общедоступной почтовой связи является реализация социальных задач в части доведения

размера средней заработной платы работникам предприятия до уровня средней заработной платы в Российской Федерации, а также реализация инвестиционных программ по таким направлениям, как: модернизация инфраструктуры логистики, развитие информационной и технологической инфраструктуры, модернизация объектов почтовой связи и обеспечивающих объектов.

В целях анализа степени влияния источников финансирования инвестиционных программ на уровень устанавливаемых тарифов проведен анализ Программ деятельности ФГУП «Почта России» за 2014-2016 гг.

Принятие тарифного решения ФАС России осуществлялось с учетом экономически обоснованных затрат и нормативной прибыли.

Советом потребителей поддержано предложение об индексации тарифов на регулируемые услуги почтовой связи с учетом инвестиционной составляющей, направленной на развитие основных направлений, в т. ч. проекта «ОПС Будущего» и внедрение Единой автоматизированной системы отделений почтовой связи (ЕАС ОПС).

Учитывая социальную значимость услуг, оказываемых ФГУП «Почта России», ФАС России проиндексировал предельные максимальные уровни тарифов на регулируемые услуги почтовой связи на 9,8%.

Также в ФАС России обратилось ФГУП «Почта Крыма» с предложением увеличить тарифы на пересылку внутренней письменной корреспонденции дифференцированно по направлениям, категориям и видам почтовых отправлений в среднем на 33,9%. При этом в пределах Республики Крым и г. Севастополь на 39,6%, за пределы Республики Крым и г. Севастополь на 9,99%. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 05.12.2014 № 1326 «Об особенностях применения законодательства Российской Федерации в сфере услуг связи на территориях Республики Крым и г. Севастополя» тарифы или предельные уровни тарифов на услуги общедоступной почтовой связи устанавливаются дифференцированно в зависимости от направления пересылки почтового отправления (в пределах территории Крымского федерального округа и за ее пределы).

Основанием для изменения тарифов на услуги общедоступной почтовой связи является необходимость доведения тарифов на регулируемые услуги почтовой связи до уровня, обеспечивающего компенсацию экономически обоснованных затрат и нормативной прибыли.

Представленные материалы рассмотрены ФАС России в соответствии с Порядком рассмотрения регулируемых тарифов на услуги связи, в том числе проведения проверок экономической обоснованности затрат, и их утверждения. В соответствии с указанным Порядком предельные максимальные уровни тарифов на регулируемые услуги почтовой связи проиндексированы в целом по предприятию на 12,5%, при этом в пределах Республики Крым и г. Севастополь на 13,1%, за пределы Республики Крым и г. Севастополь на 9,99%.

Необходимо отметить, что тарифы на указанную услугу установлены в виде предельных максимальных уровней, а также в зависимости от направления пересылки почтового отправления (в пределах территории Крымского федерального округа и за ее пределы). При этом тарифы в пределах Республики Крым и г. Севастополь по отдельным видам и категориям ниже в 1,2-3 раза, чем за ее пределы.

Вместе с тем, на заседании Правления ФАС России принято решение «О признании утратившими силу отдельных приказов ФСТ России». Данный нормативный правовой акт разработан в связи с внесением изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2005 № 637 «О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи» в части изменения наименования услуги «услуга связи по распространению телерадиопрограмм общероссийских телерадиопрограмм» на услугу связи для целей эфирного телерадиовещания», которая включает в себя 3 услуги: объединение, трансляция и доставка (постановление Правительства Российской Федерации от 03.11.2011 № 913 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2005г. № 637») и в целях приведения нормативных правовых актов в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, наряду с осуществлением прямого ценового регулирования, по отдельным хозяйствующим субъектам, в зависимости от сложившейся ситуации на рынке услуг связи (переход рынка в состояние конкуренции), при обращении операторов связи, а также по собственной инициативе, на основании анализа рынка услуг телефонной связи ФАС России принимает решения об изменении или о прекращении государственного регулирования и исключения операторов связи из Реестра субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль.

Регулирование в сфере лекарственных препаратов и медицинских изделий

Установление цен (тарифов) на лекарственные препараты.

В рамках исполнения пункта 3 поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина от 27.07.2016 № Пр-1452 (далее – Поручение) ФАС России было проведено международное сравнительное исследование цен в 44 странах мира на дорогостоящие жизненно необходимые и важнейшие лекарства, включенные постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2011 № 1155 в программу «7 нозологий» (лекарственные препараты, предназначенные 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 результате проведенного исследования было выявлено 66 позиций лекарственных препаратов (с учетом лекарственных форм, дозировок и упаковок), по которым зарегистрированные в России предельные отпускные цены производителей оказались значительно выше найденных цен в ряде стран мира, в том числе в странах, включенных Правительством Российской Федерации в перечень референтных для России стран. При этом в России регистрация цен на импортные препараты осуществляется на уровне, не превышающем минимальные цены в референтных странах.

По всем выявленным случаям превышения зарегистрированных в России цен над ценами в референтных странах проведен анализ причин их завышения и выявлены нарушения, допущенные при регистрации цен. В отдельные страны были направлены запросы по уточнению полученных данных о ценах.

С целью минимизации социальных последствий, связанных с запретом обращения соответствующих лекарственных препаратов в случае отмены зарегистрированных цен, на сайте ФАС России было размещено обращение к производителям выявленных лекарственных препаратов с предложением воспользоваться правом на подачу заявлений о добровольном снижении зарегистрированных предельных отпускных цен до уровня зафиксированных в соответствующих референтных странах цен. К обращению приложены выдержки из доклада по итогам проведенного исследования и перечень лекарственных препаратов, по которым в других странах мира найдены цены ниже зарегистрированных в России предельных отпускных цен производителей.

Аналогичное предложение содержалось в письмах ФАС России, направленных в адрес каждого производителя. Кроме того, ФАС России предложила производителям воспроизведенных лекарственных препаратов также добровольно снизить цены с учетом сниженных цен на референтные лекарственные препараты. С отдельными производителями были дополнительно проведены переговоры, по итогам которых компании согласились снизить цены до необходимых значений.

Вместе с тем, индийский производитель отказался в добровольном порядке снижать завышенные цены на препарат «Иматиниб» (МНН «Иматиниб»). В рамках расследования было установлено, что в Индии официально зарегистрированные цены на этот препарат почти в 10 раз ниже, чем указывал заявитель. То есть производитель при регистрации цены предоставил недостоверные данные, повлиявшие на результат решения. На основании пункта 25 Правил, введенных постановлением Правительства Российской Федерации от 15.09.2015 № 979, ФАС России были отменены ранее принятые решения о согласовании предельных отпускных цен на указанный препарат. Это не привело к дефициту препаратов с МНН «Иматиниб», так как на рынке обращается несколько аналогов.

В результате предпринятого ФАС России комплекса мер были в короткий срок без ущерба для пациентов и госзаказчиков снижены цены

компаниями в добровольном порядке на 124 позиций дорогостоящих жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, включенных в программу «7 нозологий». В том числе снижены до необходимых минимальных значений все завышенные цены производителей на соответствующие лекарственные препараты (кроме препарата «Иматиниб», цена на который была отменена ФАС России). В среднем снижение цен составило 50 %. Самое значительное снижение произошло на препарат «Ревлимид» производства «Селджен Интернэшнл Сарл» - на 240 000 рублей за 1 упаковку.

По расчетам, годовая экономия от произошедшего снижения цен только для Минздрава России (без учета региональных закупок) в 2017 году составит более 5 млрд. рублей, которые могут быть дополнительно направлены на лекарственное обеспечение. Данная работа ФАС России направлена на повышение доступности лекарственных препаратов для населения Российской Федерации и эффективности бюджетных расходов на лекарственное обеспечение.

В 2017 году ФАС России продолжит работу по снижению цен на дорогостоящие лекарственные препараты.

Информация о работе ФАС России по регистрация предельных отпускных цен производителей на ЖНВЛП:

1. В рамках осуществляемого ФАС России участия в государственном регулировании цен на лекарственные препараты в 2016 году ФАС России проведен экономический анализ 3713 проектов предельных отпускных цен на лекарственные препараты в рамках представленных Минздравом России заявлений о регистрации/перерегистрации, в результате которого в 75 % случаев приняты решения о согласовании цен.

2. ФАС России отменила принятые ФСТ России решения о согласовании предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты в связи с представлением заявителями на регистрацию цен недостоверных сведений, повлиявших на результаты решений. 27 мая 2016 г. – отменено решение о согласовании цены на лекарственный препарат «Урсосан» (МНН Урсодезоксихолевая кислота) производства ПРО.МЕД.ЦС Прага а.о. (Чешская Республика). 19 декабря 2016 г. – отменено 20 решений о согласовании предельных отпускных цен на дорогостоящие лекарственные препараты с торговым наименованием «Иматиниб» (МНН «Иматиниб»), в лекарственной форме «таблетки, покрытые пленочной оболочкой», в дозировке 400 мг в упаковках № 30, № 50, № 96, № 120, № 180 и в дозировке 100 мг в упаковках № 20, № 30, № 50, № 96, № 120, № 180, производство готовой лекарственной формы и первичная упаковка Биосинтез Лэбораториз Прайвит Лимитед (Индия), вторичная упаковка и организация, осуществляющая выпускающий контроль качества - Биосинтез Лэбораториз Прайвит Лимитед (Индия) и ОАО «Фармасинтез» (Россия). Принятые ФАС России решения стали основанием для отмены Минздравом России

соответствующих решений о государственной регистрации предельных отпускных цен с исключением их из реестра цен.

3. В 2016 году ФАС России выступала ответчиком или третьим лицом в 12 судебных разбирательствах по вопросам регистрации цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты, в которых Арбитражный суд города Москвы и Арбитражный апелляционный суд признал законным принятые решения ФАС России.

4. В 2016 году ФАС России подготовила и опубликовала на официальном сайте следующие разъяснения: 05.02.2016 - по вопросу внесения изменений в реестровую запись о государственной регистрации предельной отпускной цены производителя на лекарственный препарат в части изменения производителя лекарственного препарата; 20.02.2016 - о регистрации цен на воспроизведённые лекарственные препараты в соответствии с пунктами 16 и 17 Правил регистрации цен; 01.03.2016 - о регистрации и перерегистрации предельных отпускных цен на ЖНВЛП; 15.04.2016 - о перерегистрации цен на лекарственные препараты производства государств - членов Евразийского экономического союза; 27.04.2016 - о перерегистрации цен на лекарственные препараты производства государств - членов Евразийского экономического союза (по подпункту «а» пункта 19 Правил); 12.07.2016 - о порядке реализации лекарственного препарата «Урсосан» производства «ПРО.МЕД.ЦС» Прага а.о. (Чешская Республика) в связи с отменой решения о согласовании предельных отпускных цен, принятого ФСТ России 7 июля 2015 года; 01.12.2016 - о внесении изменений в государственный реестр предельных отпускных цен производителей.

Информация о работе ФАС России по регулированию оптовых и розничных надбавок к ценам на ЖНВЛП:

1. 3 февраля 2016 г. принято постановление Правительства Российской Федерации № 58 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2010 г. № 865 и признании утратившими силу отдельных положений актов Правительства Российской Федерации», в соответствии с которым ФАС России с 1 марта 2016 г. осуществляет полномочия по согласованию региональных предельных размеров оптовых и розничных надбавок к отпускным ценам на ЖНВЛП. В соответствии с новым порядком региональные органы исполнительной власти обязаны направлять на согласование в антимонопольный орган проекты решений об установлении и (или) изменении предельных размеров оптовых и розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителей на лекарственные препараты. Постановление также утвердило новую форму протокола согласования цен поставки ЖНВЛП.

29 апреля 2016 г. ФАС России приняла первое решение в рамках новых полномочий - о согласовании проекта решения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации об изменении предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителей на

жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты. ФАС России согласовала проект постановления Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, предусматривающий установление для предприятий розничной торговли лекарственными препаратами предельные размеры розничных надбавок к фактическим отпускным ценам производителей ЖНВЛП в отношении наркотических и психотропных лекарственных препаратов. Ранее постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 24.02.2010 № 67-п были установлены предельные размеры оптовых и предельных размеры розничных надбавок на все ЖНВЛП, без выделения наркотических и психотропных лекарственных препаратов.

8 июля 2016 г. принято первое решение об отказе в согласовании проекта приказа Управления по регулированию тарифов и энергосбережению Пензенской области «Об установлении предельных размеров оптовых надбавок и предельных размеров розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, на территории Пензенской области».

2. В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 15.04.2016 № ОГ-П12-2197 подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств», направленный на устранение правовой неопределенности по вопросу формирования отпускных цен на ЖНВЛП в зависимости от правового статуса налогоплательщика, на приведение понятийного аппарата Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» к единообразию, а также на определение федерального органа исполнительной власти Российской Федерации, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора) за применением держателями или владельцами регистрационных удостоверений лекарственных препаратов цен на лекарственные препараты, включенные в перечень ЖНВЛП. Текст проекта федерального закона размещен на официальном сайте regulation.gov.ru в сети «Интернет» для прохождения процедуры оценки регулирующего воздействия и независимой антикоррупционной экспертизы на период до 10.02.2017. Законопроект направлен на согласование в Минздрав России, в Минэкономразвития России, в Минпромторг России, в Минфин России и в Минюст России.

3. В 2016 году ФАС России подготовила и опубликовала на официальном сайте следующие разъяснения: 26.02.2016 - об оформлении протокола согласования цен поставки лекарственных препаратов, включенных в перечень ЖНВЛП; 11.04.2016 - об отзыве письма ФСТ России от 29.01.2010 № СН-466/7; 21.04.2016 - о представлении данных в формате электронного шаблона ФГИС ЕИАС; 17.06.2016 - об отзыве письма № ИА/43046/15 от представлении органами власти в ФАС России

ежеквартальной информации для мониторинга надбавок к ценам на лекарственные препараты.

Предложения ФАС России по изменению подходов к регулированию цен на лекарственные препараты:

Стратегической задачей ценового регулирования в области лекарственного обеспечения, по мнению ФАС России, является сдерживание роста расходов при постоянном повышении качества медицинской помощи.

Многолетняя практика применения «затратного» метода регистрации цен на лекарственные препараты, основанного на изучении расходов на производство и реализацию отечественных лекарственных препаратов, привела к наличию значительной разницы в зарегистрированных ценах (до 60 раз) на одни и те же лекарственные препараты, к стимулированию их производства в терапевтически необоснованных новых лекарственных формах, дозировках и упаковках с целью значительного увеличения цены за единицу активного вещества, так как для каждой упаковки препарата регистрировалась новая цена. Невозможность оценки объективности представляемых производителями статей затрат приводила к тому, что решения могли приниматься произвольно, дискриминируя тех или иных производителей.

Многократная регистрация цен на одни и те же препараты послужила причиной наличия в государственном реестре цен неактуальной информации по лекарственным препаратам, которые уже не обращаются на территории Российской Федерации. Это искажает расчеты и аналитику, а также вводит в заблуждение относительно наличия лекарств в обращении и ценам на них. На данный момент государственный реестр цен содержит около 30 тысяч реестровых записей без указания информации о действующих ценах и наличия в обращении тех или иных лекарственных препаратов.

После упразднения ФСТ России и передачи функции по проведению экономического анализа цен на лекарственные препараты ФАС России были оперативно внедрены новые подходы к проведению экономического анализа, основанные на объективных критериях (индикаторах), а также поддержаны соответствующие изменения в правила и методику регистрации цен, которые были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15.09.2015 № 979. В результате этого был остановлен и предотвращен дальнейший экономически необоснованный рост цен на лекарственные препараты.

Таким образом, путем выстраивания прозрачного, единого и ретроспективного подхода к проведению экономического анализа и размещению на официальном сайте разъяснений о порядке регистрации и расчете предельных отпускных цен производителей удалось:

1) предотвратить регистрацию избыточных лекарственных форм, дозировок и упаковок и необоснованный рост цен на них;

2) снизить цены на лекарственные препараты посредством: применения «индикативного» метода, в том числе безусловного использования

понижающего коэффициента от цен на референтные лекарственные препараты; изменения правоприменительной практики расчета цен на лекарственные препараты, локализованные в Российской Федерации на стадии упаковки, цены на которые регистрировались как на российские препараты на основании «затратного» метода без сравнения с ценами в других странах мира; введения системной и детальной проверки цен в России с ценами в других странах мира, в результате которой были снижены цены на дорогостоящие лекарственные препараты;

3) упростить процедуру внесения изменений в государственный реестр цен по лекарственным препаратам, цены на которые уже зарегистрированы, что исключило необходимость их повторной регистрации с возможностью многократного увеличения.

Достижение перечисленных результатов основано на применении «индикативного» метода. При этом существовавшая ранее правоприменительная практика продемонстрировала неэффективность «затратного» метода на конкурентных рынках, не способного сдерживать рост цен.

Расчет цен на основе «затратного» метода носит формальный и непрозрачный характер в связи со следующим:

1. Затраты на производство, в том числе стоимость сырья («ин балк») и материалов определяются частно-правовыми отношениями, поэтому производители с целью регистрации максимально возможных цен могут манипулировать договорными ценами и расчетами, подгоняя их под любые заданные регулятором требования. Кроме того, расчет цен с целью их дальнейшей регистрации производителями осуществляется до начала производства промышленных партий лекарственных препаратов, таким образом стоимость материалов и сырья, в том числе на активную субстанцию может значительно различаться на момент регистрации цен и в последствии при производстве препарата.

2. В процессе контроля качества лекарственных препаратов невозможно проконтролировать достоверность предоставляемой информации по составу, стоимости необходимых расходных материалов, по которым также возможно завышение норм расходов и стоимости.

3. При подтверждении и описании технологии производства невозможно проконтролировать достоверность представляемой информации по количеству прямых трудозатрат на всех этапах производства.

4. Расчет производителем плана производства, а также распределение расходов на разработку и реализацию в зависимости от планируемого периода окупаемости лекарственного препарата также осуществляется производителем до начала производства промышленных серий препарата. При этом, невозможно на этом этапе спрогнозировать реальный жизненный цикл препарата, в связи с чем распределение этих расходов, а также план производства могут сильно измениться после наработки препарата и начала его реализации.

На основании изложенного ФАС России считает, что установление цен на основе объективных индикаторов, которыми невозможно манипулировать и которые зарекомендовали себя в многолетней международной практике ценообразования, является наиболее прозрачным и экономически эффективным механизмом формирования цен на лекарственные препараты. К таким критериям (индикаторам) могут относиться цены на лекарственные препараты в других странах мира, цены в ретроспективе, позволяющие сдерживать экономически необоснованный рост цен на одни и те же лекарственные препараты при изменении их характеристик, цены на взаимозаменяемые (аналогичные) лекарственные препараты.

Использование «затратного» метода целесообразно только в случаях отсутствия объективных индикаторов и иных методов расчета цен. Например, для новых (референтных) лекарственных препаратов, по которым отсутствуют аналоги и сведения по ценам в других странах мира.

В целях совершенствования государственной регистрации предельных цен и повышения эффективности проводимой работы по их снижению ФАС России считает целесообразным:

– осуществление перехода для воспроизведенных лекарственных препаратов от «затратного» метода регистрации цен к «индикативному»;

– введение зависимости понижающего коэффициента для воспроизведенных лекарственных препаратов от ценовой группы референтного препарата;

– введение зависимости уровня индексации цен от ценовой группы препаратов;

– пересмотреть перечень референтных стран, заменив в нем страны с наиболее высокими ценами на страны с наиболее низкими ценами;

– введение обязанности иностранных производителей пересматривать зарегистрированные цены в случае их снижения в референтных странах;

– пересматривать цены на воспроизведенные лекарственные препараты, если на соответствующие референтные лекарственные препараты цены были снижены;

– актуализацию данных в государственном реестре цен на лекарственные препараты.

Предлагаемые изменения позволят сформировать прозрачную, объективную и необременительную систему регистрации цен, в том числе не допускающую существенный рост цен на дорогостоящие лекарственные препараты и убыточность производства дешевых препаратов.

2.6. Взаимодействие с региональными органами регулирования и контроль за принятыми тарифными решениями

В числе прочих антимонопольному органу переданы полномочия по досудебному рассмотрению споров и тарифных разногласий. Одновременно на момент передачи указанных полномочий в ФАС России были направлены 190 заявлений о разногласиях (спорах), не рассмотренных ФСТ России по существу, в том числе с истекшим сроком рассмотрения. Только в 4 квартале 2015 года по существу было рассмотрено 73 заявления в рамках досудебного рассмотрения споров и тарифных разногласий.

При рассмотрении указанных споров и разногласий ФАС России столкнулась с несовершенством законодательной базы, необходимой для принятия решений. Так, при принятии решений по результатам рассмотрения заявлений о разногласиях (спорах) ФАС России вынуждена опираться на постановления Правительства Российской Федерации или на акты федеральных органов исполнительной власти, тогда как основные принципы и подходы к установлению и регулированию тарифов должны быть, в первую очередь, заложены в законодательных актах.

Кроме того, существующие подзаконные акты в сфере государственного регулирования цен (тарифов) при их применении зачастую не дают однозначного толкования, что в отдельных случаях приводит к дискриминации регулируемых организаций со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов).

В связи с этим в настоящее время осуществляется комплексный пересмотр (изменение) действующих нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

Наряду с этим сам порядок организации работы по досудебному рассмотрению споров и тарифных разногласий также претерпит изменения. В первую очередь, новая концепция предполагает установление единых правил рассмотрения всех тарифных споров и разногласий вне зависимости от сфер регулирования и видов функций, что позволит устранить существующие административные барьеры и сократить сроки рассмотрения таких заявлений. В частности, в Правительство Российской Федерации письмом ФАС России от 30.08.2016 № ИА/59525-ПР/16 внесен проект постановления «Об утверждении правил рассмотрения (урегулирования) споров и разногласий, связанных с установлением и (или) применением регулируемых цен (тарифов, ставок, плат, надбавок) и о признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации».

Соответствующие изменения будут вноситься в отраслевые федеральные законы, которые закрепят единую процедуру как в терминологическом, так и в процессуальном плане. ФАС России начато взаимодействие с Министерством финансов Российской Федерации по внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации,

касающихся установления единого размера и порядка уплаты государственной пошлины за подачу заявления о разногласиях (спорах).

Кроме того, ФАС России разрабатывается нормативная правовая база по утверждению порядка согласования назначения руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) с ФАС России. Процедура предполагает в том числе проверку кандидата на знание законодательства Российской Федерации о естественных монополиях и законодательства о государственном регулировании тарифов, а также его проверку на наличие конфликта интересов.

В ходе проведения мониторинга тарифных решений на 2016 год ФАС России проверено более 7 тысяч тарифных решений органов регулирования ряда субъектов Российской Федерации.

По результатам проведенного мониторинга в действиях органов регулирования при принятии тарифных решений на 2016 год выявлены следующие нарушения действующего законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов): установление тарифов на электрическую энергию выше и (или) ниже предельных уровней тарифов, утвержденных ФАС России (в отсутствии процедуры согласования); превышение величины установленных индивидуальных тарифов в первом полугодии 2016 года над величиной соответствующих тарифов во втором полугодии 2015 года; тарифным решениям придана обратная сила; неустановление в срок единых (котловых) тарифов на услуги по передаче электрической энергии на 2016 год; неопубликование (опубликование с нарушением срока) тарифных решений и другие.

В части полномочий по досудебному рассмотрению споров и тарифных разногласий ФАС России за 2016 год рассмотрено 452 заявления, из них:

– в сфере электроэнергетики – 94, по 27 из которых требования удовлетворены/частично удовлетворены;

– в сфере теплоснабжения – 197, по 44 из которых требования удовлетворены/частично удовлетворены;

– в сфере водоснабжения и водоотведения – 122, по 30 из которых требования удовлетворены/частично удовлетворены;

– в сфере пригородных железнодорожных перевозок – 35, по 14 из которых требования удовлетворены/частично удовлетворены;

– в сфере твердых бытовых отходов – 1; заявления, по которым требования удовлетворены/частично удовлетворены, отсутствуют.

Также рассмотрено 38 заявлений (жалоб) об отмене тарифных решений органов регулирования. По результатам рассмотрения 12 заявлений тарифные решения органов регулирования отменены, по 26 заявлениям основания для отмены решений отсутствуют.

Приказом ФАС России от 15.08.2016 №1145/16 утверждены Методические указания по расчету тарифов на перемещение и хранение задержанных транспортных средств и установлению сроков оплаты.

3. СОСТОЯНИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТОВАРНЫХ РЫНКАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Развитие конкуренции на отдельных товарных рынках

3.1.1. Сфера здравоохранения

3.1.1.1. Общая оценка состояния конкуренции.

Федеральной антимонопольной службой в 2016 году продолжена работа над основными существующими проблемами в сфере здравоохранения, оказывающими существенное влияние на конкуренцию, такими как вопросы взаимозаменяемости лекарственных препаратов и медицинских изделий, отсутствие специализированных нормативных правовых актов, регулирующих рынок медицинских изделий, распределение объемов оказания медицинской помощи в рамках программы ОМС между медицинскими организациями.

1. Взаимозаменяемость лекарственных препаратов продолжает оставаться самой острой проблемой развития конкуренции на товарном рынке лекарственных препаратов.

В рамках определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов Минздравом России издан приказ от 27.07.2016 № 538н «Об утверждении Перечня наименований лекарственных форм лекарственных препаратов для медицинского применения», который содержит перечисление всех зарегистрированных в настоящий момент на территории Российской Федерации лекарственных форм лекарственных препаратов, но не содержит информации об их эквивалентности, что позволяет недобросовестным государственным и муниципальным заказчикам указывать требования к поставке конкретных лекарственных форм лекарственных препаратов, отклоняя эквивалентные по терапевтическому эффекту лекарственные формы. Например, лекарственные препараты в лекарственных формах, предназначенных для парентерального (инъекционного) введения – «лиофилизат», «порошок», «лиофилизированный порошок», «концентрат», «раствор», «суспензия», «раствор для инъекций», «раствор для внутривенного и подкожного введения», являются эквивалентными. Перечень лекарственных форм лишь усугубил проблему, усилив монопольное положение лекарственных препаратов с формами, не включенными в приказ Минздрава России, так как отсутствует обязанность производителей вносить изменения в наименования ранее

зарегистрированных лекарственных форм, а новые воспроизведенные препараты не могут иметь «старые» наименования лекарственных форм.

В рамках проводимой работы в части установления института взаимозаменяемости лекарственных препаратов в единые правила и требования и иные акты ЕАЭС в сфере обращения лекарственных средств ФАС России достигнуты положительные результаты. Советом ЕЭК принят пакет документов «второго уровня» Евразийского экономического союза в сфере обращения лекарственных средств, разработанных Рабочей группой по формированию общих подходов к регулированию обращения лекарственных средств ЕАЭС, в состав которой входят представители ФАС России. Принятие указанных документов создало правовую базу для начала функционирования единого рынка лекарственных средств. В числе принятых актов «второго уровня» - разработанное ФАС России решение Совета ЕЭК от 03.11.2016 № 92 «Об отдельных вопросах обращения лекарственных препаратов», позволившее сохранить институт взаимозаменяемости лекарственных средств в законодательстве Российской Федерации.

В рамках проводимой работы по анализу товарных рынков лекарственных препаратов ФАС России изданы разъяснения по формированию документации для проведения закупок для государственных и муниципальных нужд в отношении лекарственных препаратов со следующими международными непатентованными наименованиями (далее - МНН): «Глатирамера ацетат», «Ванкомицин», «Амиодарон», «Периндоприл», «Периндоприла аргинин», «Натрия хлорид», «Аминосалициловая кислота», «Ритуксимаб». В рамках указанных разъяснений ФАС России на основе информации, указанной в зарегистрированных инструкциях по медицинскому применению лекарственных препаратов, мнений экспертов и Минздрава России сделаны выводы об эквивалентности указанных лекарственных препаратов для определенных групп пациентов в рамках каждого из перечисленных МНН».

2. Рынок медицинских изделий и связанные с ним рынки расходных материалов и технического обслуживания (ремонта) можно охарактеризовать как низкоконкурентные и высококонцентрированные в силу особенностей поведения участников рынка, а также отсутствия должного правового регулирования.

Развитию конкуренции на рынках медицинских изделий, в том числе запасных частей и принадлежностей, включая специальное программное обеспечение, рынках расходных материалов, а также рынках технического обслуживания и ремонта препятствует массовый переход производителей медицинских изделий к использованию специальных программно-технических средств, направленных на ограничение использования альтернативных эквивалентных расходных материалов (реагентов). Отсутствие в открытых источниках информации о медицинском изделии (инструкций по применению, технических характеристик) приводит к тому, что участники закупок предоставляют разные комплекты документов,

подтверждающие технические и функциональные характеристики товара, полнота и достоверность которых не может быть оценена заказчиком.

Взаимозаменяемость медицинских изделий остается самой острой проблемой развития конкуренции среди производителей медицинских изделий, поставщиков медицинских изделий для государственных и муниципальных нужд, препятствует снижению цен на медицинские изделия, приводит к необоснованным расходам бюджетных средств и снижению доступности медицинских изделий для пациентов.

В ходе обсуждения вопросов конкуренции на рынке медицинских изделий и их технического обслуживания ФАС России обращала внимание на закрытость рынка технического обслуживания и ремонта медицинских изделий даже среди хозяйствующих субъектов, имеющих на такой вид деятельности соответствующую лицензию, путем непредоставления поставщиком медицинского изделия необходимой информации, ключей и паролей не только сторонней подрядной организации для совершения необходимых технических регламентных работ и ремонта, но и самому покупателю – медицинской организации, являющейся собственником этого медицинского изделия. Тем самым собственник становится зависимым от воли поставщика, на усмотрение которого формируются условия цены, срока выполнения работ, оказания услуг, состава исполнителей по ремонту и техническому обслуживанию медицинского изделия.

В целях устранения таких перекосов ФАС России предлагает нормативно закрепить обязанность производителя (поставщика) медицинского изделия передавать совместно с медицинским изделием необходимые для его ремонта и технического обслуживания информацию, ключи, пароли и т.п., тем самым обеспечив собственника – медицинскую организацию правом полноценно владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом – медицинским изделием.

Учитывая многообразие медицинских изделий, обращающихся на российском рынке, антимонопольный орган предлагает сбалансировать вопросы доступа на рынок технического обслуживания через саморегулирование.

В настоящее время конкуренция на рынке сервисного обслуживания медицинских изделий ограничена в связи с искусственной монополизацией указанной деятельности производителями медицинских изделий, в том числе путем исключительного права предоставления паролей, ключей, кодов, документации для проведения необходимых технических мероприятий.

ФАС России полагает, что при переходе на систему саморегулирования одной из функций СРО по сервисному обслуживанию медицинских изделий станет контроль за соблюдением участниками внутренних норм и правил, СРО будет нести ответственность за деятельность своих членов. В случае, если вред здоровью пациентов причинен вследствие применения медицинского изделия, пришедшего в негодность в результате сервисного

обслуживания, не соответствующего технической и эксплуатационной документации производителя, возмещение вреда осуществляется СРО.

Кроме того, правила, принятые в единой СРО по сервисному обслуживанию медицинских изделий, должны быть едиными по отношению к хозяйствующим субъектам, вступающим в СРО, с одинаковым набором требований по сервисному обслуживанию каждого вида медицинских изделий.

Вопросы эксплуатации и технического обслуживания медицинского изделия неразрывно связаны с закупками и применением расходных материалов к такому медицинскому изделию. В связи с этим вопрос раскрытия информации о требованиях к расходным материалам и реагентам и об установлении запретов на необоснованные ограничения производителями медицинского оборудования возможности применения расходных материалов и реагентов иных производителей становится наиболее актуальным.

Федеральными органами исполнительной власти разработан проект плана мероприятий, предусматривающий поэтапный переход к практике государственных закупок медицинского оборудования открытого типа, включающий нормативное определение оборудования открытого и закрытого типа, который до сих пор не утвержден.

3. Основной проблемой развития конкуренции в сфере оказания медицинской помощи в рамках программы ОМС является отсутствие прозрачных механизмов распределения объемов медицинской помощи среди медицинских организаций.

В 2016 году Комиссией ФАС России было рассмотрено дело № 1-15-150/00-18-15 в отношении Правительства Санкт-Петербурга, Комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования в Санкт Петербурге, в рамках которого ответчики были признаны нарушившими пункт 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Указанное нарушение Правительства Санкт-Петербурга выразилось в непринятии мер по созданию условий, направленных на недискриминационное распределение объёмов оказания медицинской помощи в рамках Территориальной программы обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга на рынке оказания высокотехнологичной медицинской помощи по виду «коронарная реваскуляризация миокарда с применением ангиопластики в сочетании со стентированием при ишемической болезни сердца» в рамках Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге. Нарушение Комиссии Санкт-Петербурга выразилось в создании дискриминационных условий ЗАО «КардиоКлиника» по сравнению с иными медицинскими организациями, действующими на рынке оказания высокотехнологичной медицинской помощи по виду «коронарная реваскуляризация миокарда с применением ангиопластики в сочетании со стентированием при ишемической болезни сердца» в рамках

Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге, при распределении объёмов оказания медицинской помощи в рамках Территориальной программы обязательного медицинского страхования Санкт-Петербурга и установлении обусловленности оплаты выставленных ЗАО «КардиоКлиника» счетов за оказание медицинской помощи от проведения медико-экономической экспертизы и/или экспертизы качества медицинской помощи.

По результатам рассмотрения указанного дела Правительству Санкт-Петербурга и Комиссии Санкт-Петербурга выданы соответствующие предписания об устранении указанных нарушений антимонопольного законодательства. С целью формирования единой правоприменительной практики по недопущению и пресечению создания дискриминационных условий распределения объемов оказания медицинской помощи в рамках территориальной программы ОМС ФАС России распространяется наработанная практика среди территориальных органов ФАС России.

Территориальными органами ФАС России также были возбуждены дела в отношении комиссий по разработке территориальной программы ОМС и органов власти, осуществляющих полномочия в сфере здравоохранения. Так, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области принято решение от 31.12.2014 № 19379/07, которым Правительство Челябинской области, Министерство здравоохранения Челябинской области, ФОМС Челябинской области и Комиссия по разработке территориальной программы ОМС в Челябинской области признаны нарушившими часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Указанное нарушение выразилось в выделении объёмов оказания медицинской помощи без учёта критериев распределения медицинской помощи. Данное решение оставлено в силе арбитражными судами соответствующих инстанций, определением Верховного Суда Российской Федерации № 309-КГ16-3191 от 29.04.2016 отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Кроме того, Управлением Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области от 25.12.2015 № 24 принято аналогичное решение, которым Правительство Нижегородской области и Комиссия по разработке территориальной программы ОМС в Нижегородской области признаны нарушившими часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Указанное нарушение выразилось в невыделении объёмов оказания медицинской помощи хозяйствующим субъектом. Решением Арбитражного суда Нижегородской области по делу № А43-19252/2016 от 30.11.2016 отказано в признании решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области недействительным. Таким образом, сложившаяся в субъектах Российской

Федерации практика свидетельствует об отсутствии прозрачных и объективных критериев распределения объемов предоставления медицинской помощи. Это приводит к дискриминации тех или иных медицинских организаций, что напрямую влияет на состояние конкуренции в сфере оказания медицинской помощи в рамках программы ОМС.

3.1.1.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

1. Сохранение института взаимозаменяемости регистрируемых в Российской Федерации лекарственных препаратов в рамках общего рынка лекарственных средств Евразийского экономического союза.

С 1 января 2016 на территории Евразийского экономического Союза должен был начать функционировать единый рынок лекарственных средств по правилам, принятым государствами – членами Союза. Принятие проектов нормативных правовых актов второго уровня Евразийского Союза в сфере обращения лекарственных средств, разработанных Рабочей группой по формированию общих подходов к регулированию обращения лекарственных средств ЕАЭС в 2014-2015 гг., имеет ключевое значение для развития конкуренции, поскольку наднациональный характер этих документов предполагает первенство перед применением национальных инструментов регулирования фармацевтического рынка.

Рынки лекарственных препаратов всех государств – членов Союза характеризуются серьезной зависимостью от импортных лекарств. Определение взаимозаменяемости лекарств помогает отечественным воспроизведенным лекарственным препаратам (дженерикам) выйти на рынок и участвовать в торгах наравне с референтными (оригинальными) препаратами из стран Евросоюза и США, а также разрушает искусственную монополию оригинальных препаратов в аптечном сегменте.

Институт взаимозаменяемости лекарств используется при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд и реализации программ лекарственного обеспечения и позволяет России экономить миллиарды бюджетных средств, а также в будущем осуществить запланированный Правительством Российской Федерации переход на систему лекарственного возмещения и продолжить снижение зависимости страны от иностранных производителей. В отсутствие взаимозаменяемости каждый препарат в рамках одного МНН претендует на то, чтобы выходить на торги отдельным лотом по надуманным основаниям (незначительные различия в дозировке, не влияющие на терапевтический эффект, изменение формы или цвета препарата и т.д.).

Такое положение дел потребовало воспроизводство норм, предусматривающих развитие института взаимозаменяемости не только в национальном, но и в наднациональном законодательстве в рамках актов второго уровня. К сожалению, эта позиция не была поддержана партнерами России по Союзу.

Дискуссия по вопросу о взаимозаменяемости лекарственных средств продолжалась более полутора лет. ФАС России предлагала различные варианты решения этого вопроса - от включения норм о взаимозаменяемости непосредственно в нормативные правовые акты ЕАЭС (в разных редакциях) до принятия отдельного решения ЕЭК, позволяющего странам-членам ЕАЭС определять взаимозаменяемость в рамках общего рынка.

На протяжении всего времени ФАС России информировала Правительство Российской Федерации (члена Совета ЕЭК от Российской Федерации И.И. Шувалова и члена Евразийского межправительственного совета Д.А. Медведева) о сложившейся ситуации и ходе переговорного процесса. ФАС России смогла донести до руководства страны свою позицию, которая была поддержана. Было получено соответствующее поручение Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева, что позволило сформировать единую позицию российской Стороны и эффективно ее отстоять.

ФАС России настаивала на том, чтобы вопросы взаимозаменяемости были отданы на уровень национального регулирования. Вопрос об оставлении за Российской Федерацией права определять взаимозаменяемость в рамках общего рынка лекарств несколько раз обсуждался на заседаниях Совета ЕЭК и дважды – на заседаниях Межправсовета.

Российской Стороне в рамках работы Рабочей группы удалось добиться того, что вопросы взаимозаменяемости были переданы на национальный уровень, что создает условия для развития этой работы внутри Российской Федерации. Право Российской Федерации вести реестр взаимозаменяемых препаратов и информировать о препаратах, находящихся в этом реестре субъектов обращения лекарственных средств обеспечит доступность лекарств для граждан, даст им возможность получать информацию о наличии дешевых лекарств и право выбора препарата по наиболее приемлемой цене.

3 ноября 2016 года, после достижения договоренности на уровне глав правительств государств – членов Союза, было принято решение Совета ЕЭК от 03.11.2016 № 92 «Об отдельных вопросах обращения лекарственных препаратов», что позволило сохранить институт взаимозаменяемости в законодательстве Российской Федерации. Таким образом, в рамках Союза Российской Федерацией будет продолжено создание конкурентного режима обращения лекарственных препаратов, который позволит в итоге разрушить искусственные монополии иностранных производителей с завышением цен, установить добросовестную конкуренцию, снизить цены и дать возможность российским компаниям реализоваться на общем рынке Союза.

2. 3 июля 2016 года вступил в силу Федеральный закон № 350-ФЗ «О внесении изменений в статью 61 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» (далее – Закон об обращении лекарственных средств). По инициативе ФАС

России, поддержанной Правительством Российской Федерации, в Закон об обращении лекарственных средств была включена норма о принятии Правительством Российской Федерации порядка определения взаимозаменяемости лекарственных средств для медицинского применения, зарегистрированных до вступления в силу Федерального закона от 22.12.2014 № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств».

3. ФАС России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» и Федеральный закон «О внесении в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств». Законопроект наделяет Минздрав России правом запрашивать у держателей регистрационных удостоверений сведения, необходимые для определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов, зарегистрированных по правилам, действовавшим до 1 июля 2015 года, а также приостанавливать или отменять государственную регистрацию препарата в случае непредставления запрашиваемых документов. Кроме того, законопроект устанавливает полномочие Минздрава России по ведению реестра взаимозаменяемых лекарственных препаратов, что позволит обеспечить реализацию решения Совета ЕЭК от 03.11.2016 № 92 «Об отдельных вопросах обращения лекарственных препаратов». В настоящее время законопроект проходит процедуру общественного обсуждения.

4. В 2016 году при участии ФАС России внесены поправки в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», направленные на централизацию закупок важнейших лекарственных препаратов:

Федеральным законом от 26 апреля 2016 г. № 112-ФЗ, предусматривающим полную отмену возможности передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий Российской Федерации по организации 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 лекарственными препаратами;

Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 286-ФЗ, предусматривающим передачу на федеральный уровень обязанности организации обеспечения лиц, инфицированных вирусом иммунодефицита человека, в том числе в сочетании с вирусами гепатитов В и С, антивирусными лекарственными препаратами для медицинского применения, включенными в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (далее - ЖНВЛП), и организация обеспечения лиц, больных туберкулезом с множественной лекарственной устойчивостью возбудителя, антибактериальными и противотуберкулезными ЖНВЛП.

5. Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 11.02.2016 № ОГ-П12-702 Федеральная антимонопольная служба подготовила с учетом предложений федеральных органов исполнительной власти, хозяйствующих субъектов и общественных организаций в сфере здравоохранения проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции в здравоохранении» (далее – проект «дорожной карты»). В основу проекта «дорожной карты» легли многочисленные предложения, полученные от экспертов, производителей лекарственных препаратов и представителей ассоциаций.

Проект «дорожной карты» 20.01.2017 рассмотрен Президиумом ФАС России, одобрен и рекомендован в качестве образца для всех структурных управлений ФАС России. Письмом ФАС России от 20.01.2017 № ИА/2835-ПР/17 проект «дорожной карты» внесен в Правительство Российской Федерации.

6. 21 июня 2016 года Государственной Думой был принят в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования административной ответственности в сфере здравоохранения». По инициативе ФАС России закон установит административную ответственность медицинских работников, руководителей медицинских организаций, фармацевтических работников, руководителей аптечных организаций за нарушение требований и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации, а также за нарушение медицинским работником утвержденного Минздравом России порядка назначения и выписывания лекарственных препаратов.

7. 19 апреля 2016 г. принят Кодекс добросовестного поведения фармацевтических производителей (далее – Кодекс). Кодекс был разработан фармацевтическими компаниями, членами Комитета Ассоциации европейского бизнеса по здравоохранению и фармацевтике с привлечением экспертов профессиональных ассоциаций и ФАС России. К Кодексу может присоединиться любой фармацевтический производитель. Основной задачей Кодекса является саморегулирование фармацевтического бизнеса на территории Российской Федерации и создание справедливых, открытых и добросовестных правил конкурентного взаимодействия в фармацевтической отрасли. Кодекс также разъясняет некоторые положения антимонопольного законодательства и в целом направлен на снижение рисков нарушения антимонопольного законодательства, предотвращение завышения цен на лекарства, необоснованных отказов от поставок, коррупционных проявлений. В настоящее время к Кодексу присоединились следующие компании: ООО «Алкон Фармацевтика», ООО «Анджелини Фарма Рус», ООО «Астра Зенека Фармасьютикалз», АО «Байер», ООО «Кьези Фармасьютикалс», ООО «Мерк», ООО «Новартис Фарма», ООО «Ново Нордиск», ООО «Орион

Фарма», ООО «Пфайзер», ООО «Пфайзер Инновации», ЗАО «Сандоз», АО «Санофи Россия».

8. Разработаны и опубликованы разъяснения для государственных и муниципальных заказчиков, направленные на развитие конкуренции при проведении закупок дезинфицирующих средств, инсулинов, лекарственных препаратов, имеющих МНН «Глатирамера ацетат», «Ванкомицин», «Амиодарон», «Периндоприл», «Периндоприла аргинин», «Натрия хлорид», «Аминосалициловая кислота», «Ритуксимаб».

9. Проведен анализ товарных рынков оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими МНН: «Альфа 1-протеиназы ингибитор (человеческий)», «Лапатиниб», «Трифлуоперазин» в лекарственной форме «таблетки покрытые оболочкой», «Тикагрелор», «Алендроновая кислота+Колекальциферол», «Бозентан», «Натрий фумаровокислый», «Антиингибиторный коагулянтный комплекс», «Факторы свертывания крови II, VII, IX и X в комбинации [протромбиновый комплекс]», «Антитромбин III», «Протеин С человеческий», «Эптаког альфа», «Пертузумаб+Трастузумаб [набор]», анализ рынка розничной торговли лекарственными препаратами и медицинскими изделиями и сопутствующими товарами в городском округе Коломна Московской области, в городском округе Электросталь Московской области, в городском округе Лыткарино Московской области, в городском округе Звенигород Московской области, в Павлово-Посадском муниципальном районе Московской области, в городе Москве, анализ рынка оказания высокотехнологичной медицинской помощи по виду «коронарная реваскуляризация миокарда с применением ангиопластики в сочетании со стентированием при ишемической болезни сердца» в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге, анализ рынка фармацевтических холодильников, анализ рынка оптовой торговли фармацевтической субстанцией с МНН «Нитрофурал», анализ рынка реагентов для гематологических анализаторов, использующих кондуктометрический принцип подсчёта клеток крови, анализ рынка вакцин для специфической профилактики гриппа, анализ рынка оптовой торговли тест-полосками «Уан Тач Селект» для ин-витро диагностики, анализ рынка оптовой торговли лекарственными препаратами, имеющими торговое наименование «Хумалог», «Хумалог Микс 25».

3.1.1.3. Проблемы развития конкуренции.

В 2016 году не удалось решить следующие проблемы:

– институт взаимозаменяемости лекарственных препаратов не функционирует, так как использование результатов определения взаимозаменяемости лекарственных препаратов в соответствии с законодательством Российской Федерации возможно только с 1 января 2018 года;

– не разработан перечень эквивалентных лекарственных форм и дозировок, что также препятствует развитию конкуренции среди производителей (поставщиков) лекарственных препаратов, в том числе в рамках проведения закупок лекарственных препаратов для государственных и муниципальных нужд;

– проект федерального закона «Об обращении медицинских изделий» не принят, что существенно препятствует развитию конкуренции на товарном рынке медицинских изделий, расходных материалов, запасных частей, технического обслуживания и ремонта.

3.1.1.4. Предложения по развитию конкуренции.

Предложения по развитию конкуренции в здравоохранении в ближайшей перспективе:

В целях развития конкуренции в сфере здравоохранения в 2017 году, в том числе в рамках ЕЭС, ФАС России считает необходимым осуществить следующее:

- принять разработанный ФАС России план мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции в здравоохранении», предусматривающий комплекс мер по демонополизации рынков медицинских услуг, лекарственных препаратов, медицинских изделий и технического обслуживания медицинских изделий, а также реализовать предусмотренные «дорожной картой» мероприятия;

- продолжить работу по включению проконкурентных поправок при разработке документов по вопросам регулирования обращения лекарственных средств и медицинских изделий в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе и планом-графиком на 2016-2018 гг.;

- разработать совместно с Минздравом России и Минпромторгом России для принятия Советом и Коллегией ЕЭК актов «третьего уровня» в сфере обращения лекарственных средств и медицинских изделий в рамках Евразийского экономического союза;

- подготовить проекты федеральных законов и актов Правительства Российской Федерации, а также актов федеральных органов исполнительной власти в целях реализации Федерального закона от 31.01.2016 № 5-ФЗ «О ратификации Соглашения о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза»;

- подготовить проекты федеральных законов и актов Правительства Российской Федерации, а также актов федеральных органов исполнительной власти в целях реализации Федерального закона от 31.01.2016 № 4-ФЗ «О ратификации Соглашения о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий в рамках Евразийского экономического союза»;

- во исполнение поручений Правительства Российской Федерации № ОГ-П12-174пр (п.3) от 07.07.2016, № ОГ-П12-240пр от 10.10.2016, № ОГ-П12-12пр от 13.01.2016 разработать поправки в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и подзаконные

акты Российской Федерации в части правового статуса, порядка разработки, экспертизы и принятия клинических рекомендаций, ведения рубрикатора клинических рекомендаций и внедрения клинических рекомендаций в субъектах Российской Федерации;

- внести поправки в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», предусматривающие формирование регистров пациентов по заболеваниям, потенциально относящимся к системам лекарственного обеспечения, формирование подрегистров пациентов, устойчивых к основной терапии, требования к ведению регистров пациентов и ответственность за нарушение этих требований;

- внести поправки в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие административную ответственность за нарушение ограничений взаимодействия фармкомпаний с врачебным сообществом, за нарушение запретов, введенных статьями 74, 75 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», за нарушение максимально допустимых сроков для направления заключений (в том числе экспертами экспертного учреждения), нарушения сроков принятия решения уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, касающихся ускоренной процедуры экспертизы лекарственных средств, государственной регистрации лекарственных препаратов, подтверждения государственной регистрации лекарственного препарата и других сроков, установленных в Федеральном законе «Об обращении лекарственных средств», за непредставление по истечении четырех лет с даты государственной регистрации препарата по просьбе заявителей образцов лекарственного препарата для целей государственной регистрации лекарственного препарата, за нарушение требования о максимальной стоимости образца лекарственного препарата, входящего в перечень ЖНВЛП, за включение фармацевтическими производителями в инструкцию по медицинскому применению недостоверной информации относительно технических свойств и характеристик лекарственного препарата, а также за невключение в инструкцию по медицинскому применению актуальной информации относительно свойств и характеристик лекарственного препарата, за незаконное оказание медицинских услуг за плату и за несоблюдение предусмотренного пунктом 3 части 1 статьи 79 Закона № 323-ФЗ требования к медицинским организациям об обязательном информировании граждан о возможности получения медицинской помощи в рамках государственной и территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

- Российской Стороне, в рамках Рабочей группы по формированию общих подходов к регулированию обращения лекарственных средств Евразийского Экономического Союза, инициировать рассмотрение вопроса о внесении изменений в пункт 36 Правил регистрации и экспертизы лекарственных средств для медицинского применения, утвержденных

решением Совета ЕЭК № 78 от 03.11.2016, в части отмены требования о проведении клинических исследований лекарственных препаратов полностью или частично на территории Евразийского экономического Союза;

- разработать совместно с Минздравом России порядок определения взаимозаменяемости лекарственных средств для медицинского применения, зарегистрированных до вступления в силу Федерального закона от 22.12.2014 № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств»;

- активизировать работу по реализации положений Федерального закона «Об обращении лекарственных средств», посвященных взаимозаменяемости лекарственных препаратов, в том числе по поэтапному введению взаимозаменяемости лекарственных препаратов по мере установления их взаимозаменяемости с опубликованием данных в отношении лекарственных препаратов, входящих в соответствующие перечни, по определению взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения, зарегистрированных до вступления в силу поправок в Закон № 61-ФЗ, созданию реестра типовых инструкций по медицинскому применению взаимозаменяемых лекарственных препаратов, установлению порядка предоставления доказательств отсутствия влияния разных вспомогательных веществ или вспомогательных устройств на безопасность и (или) эффективность лекарственного препарата для медицинского применения, по определению взаимозаменяемости лекарственных препаратов для медицинского применения по заявлениям держателей или владельцев регистрационных удостоверений лекарственных препаратов, внесению сведений о признании лекарственных препаратов взаимозаменяемыми в государственный реестр лекарственных средств и определению агрегированных групп взаимозаменяемых лекарственных препаратов;

- устранить существенные различия в инструкциях по медицинскому применению обращаемых на территории Российской Федерации лекарственных препаратов, имеющих одно международное непатентованное наименование, в том числе сформировать реестр типовых инструкций по применению взаимозаменяемых лекарственных препаратов, ввести требования унификации инструкций по медицинскому применению лекарственных препаратов, установить требования внесения изменений во все инструкции по медицинскому применению аналогичных лекарственных препаратов при изменении данных о показаниях, противопоказаниях и побочных эффектах одного из лекарственных препаратов;

- установить эквивалентность ранее зарегистрированных лекарственных форм и ввести требования регистрации стандартных дозировок лекарственных препаратов в соответствии с клиническими рекомендациями и инструкциями по медицинскому применению;

- привести перечни лекарственных средств в соответствие с Федеральным законом «Об обращении лекарственных средств» в части исключения наименований лекарственных форм лекарственных препаратов либо их замены на способы применения/введения;

- информировать врачебное сообщество и население об аналогичных и взаимозаменяемых лекарственных препаратах, в том числе путем размещения информации об аналогичных и взаимозаменяемых лекарственных препаратах в сети «Интернет», организации серии публичных мероприятий по стимулированию спроса населения на наиболее дешевые лекарственные препараты из агрегированных групп взаимозаменяемых препаратов (разъясняющих населению о том, что по дорогим лекарственным препаратам, которые они привыкли употреблять, есть более дешевые качественные аналоги);

- ввести требование к аптечным организациям о первом предложении покупателям наиболее дешевого взаимозаменяемого лекарственного препарата, а также обеспечить соблюдение требования об информировании покупателей о наличии аналогов приобретаемых лекарственных препаратов и их ценах;

- разработать единые правила формирования технических заданий на поставку лекарственных средств путем разработки типового контракта и его условий, установить в законодательстве о государственных закупках прямой запрет объединения в один лот услуг по поставке, хранению и отпуску лекарственных средств, прямой запрет на установление остаточного срока годности лекарственного препарата в процентах, ограничить сроки действия долгосрочных государственных контрактов сроками действия патентов на соответствующие лекарственные препараты либо датами появления на рынке лекарственных препаратов, не связанных с указанными патентами;

- установить ограничения на выдачу патентов на открытие любого нового свойства или нового применения уже известного действующего вещества лекарственного препарата, установить сроки рассмотрения патентных споров уполномоченным федеральным органом власти, установить порядок принудительного лицензирования производства лекарственных препаратов;

- совершенствовать государственное регулирование цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты, в том числе внести в Закон № 61-ФЗ и в постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2010 № 865 изменения, касающиеся отказа от применения «затратного» метода к регистрации цен, «чистки» реестра зарегистрированных предельных отпускных цен производителей, установления предельных размеров оптовых и розничных надбавок к фактическим отпускным ценам, установленным производителями лекарственных препаратов, в фиксированных показателях (рублях), усилить контроль уполномоченными органами государственной власти за соблюдением порядка ценообразования на всех уровнях дистрибьюции, создать информационную платформу для размещения

сведений об оптовых и розничных ценах на лекарственные препараты в разных странах;

- утвердить перечень референтных лекарственных препаратов, ввести нормы, регламентирующие обязанность производителей лекарственных препаратов подтверждать ранее зарегистрированные цены и условия принятия уполномоченными федеральными органами власти решений об отмене зарегистрированных цен в связи с отсутствием лекарственного препарата в гражданском обороте, расширить перечень оснований для пересмотра и отмены ранее зарегистрированных предельных отпускных цен производителей на лекарственные препараты;

- стимулировать развитие аптечных сетей в муниципальных образованиях с численностью населения до 100 тыс. человек через предоставление государственных и муниципальных преференций, разработать меры поддержки аптечных организаций, осуществляющих производство лекарственных препаратов, а также отпуск наркотических и психотропных лекарственных препаратов;

- во исполнение поручения Правительства Российской Федерации № ОГ-П12-111 от 13.01.2017 и подпункта 18 пункта 3 постановления Совета Федерации «О приоритетных направлениях развития здравоохранения в Российской Федерации» совместно с Минздравом России доработать и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О донорстве органов человека и их трансплантации»;

- во исполнение поручения Правительства Российской Федерации № ОГ-П12-111 от 13.01.2017 и подпункта 18 пункта 3 Постановления Совета Федерации «О приоритетных направлениях развития здравоохранения в Российской Федерации» совместно с заинтересованными органами исполнительной власти доработать и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационно-телекоммуникационных технологий и введения электронных форм документов в сфере здравоохранения»;

- во исполнение поручения Правительства Российской Федерации № ОГ-П12-6624 от 29.09.2015 совместно с Минздравом России доработать и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части розничной торговли лекарственными препаратами дистанционным способом», а также разработать проекты подзаконных нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено указанным законопроектом;

- доработать и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «Об обращении медицинских изделий»;

- разработать меры по демонополизации расходных материалов и запасных частей для функционирования, технического обслуживания и ремонта медицинских изделий, а также услуг по техническому

обслуживанию и ремонту медицинских изделий, поставленных в рамках государственных программ;

- внести изменения в распоряжение Правительства Российской Федерации об утверждении перечня товаров, закупаемых на аукционе, путем включения в перечень всех медицинских изделий без исключения;

- совершенствовать законодательство в сфере обращения биологически активных добавок;

- внести в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» изменения, направленные на реформирование системы обязательного медицинского страхования (ОМС), в том числе определить правовой статус комиссий по разработке территориальных программ ОМС, установить требования об обязательном участии в деятельности комиссий представителей государственных и негосударственных медицинских организаций на паритетных началах, ввести положения, регламентирующие деятельность региональных комиссий;

- разработать требования к организации и выполнению соответствующих работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, в целях лицензирования;

- перестроить механизм разработки и утверждения порядков оказания медицинской помощи с включением в эту работу медицинских экспертов, саморегулируемых организаций, состоящих из медицинских организаций и медицинского надзора, провести анализ востребованности закупленного в соответствии со стандартами оснащения оборудования и пересмотреть стандарты оснащения медицинских организаций в соответствующих порядках оказания медицинской помощи или отменить обязательность их применения;

- совершенствовать лицензионное законодательство, в том числе внести изменения в статью 18 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и пункт 3 постановления Правительства Российской Федерации от 21.11.2011 № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности», предусматривающие замену процедуры переоформления лицензии в связи с появлением новых адресов мест осуществления деятельности на процедуру оформления лицензирующим органом субъекта Российской Федерации приложений к лицензии на новые адреса мест осуществления деятельности, без изменения реквизитов самой лицензии и без необходимости предоставления оригинала лицензии в лицензирующий орган, внести изменения в подпункт «в» пункта 4 Положения о лицензировании медицинской деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 291, в части отмены предъявляемого к соискателю лицензии на осуществление медицинской деятельности требования о наличии у руководителя медицинской организации, заместителей руководителя медицинской организации, ответственных за осуществление медицинской деятельности, руководителя структурного подразделения иной организации,

ответственного за осуществление медицинской деятельности, высшего медицинского образования, послевузовского и (или) дополнительного профессионального образования, предусмотренного квалификационными требованиями к специалистам с высшим и послевузовским медицинским образованием в сфере здравоохранения, сертификата специалиста, а также дополнительного профессионального образования и сертификата специалиста по специальности «организация здравоохранения и общественное здоровье»;

- внести изменения в пункты 19, 20 части 1 статьи 30 Федерального закона «О страховых пенсиях», предоставив право педагогическим и медицинским работникам негосударственных образовательных и медицинских организаций пользоваться предусмотренной федеральным законом нормой в части назначения страховой пенсии по старости ранее достижения пенсионного возраста.

Предложения по развитию конкуренции на прочих социальных рынках:

- во исполнение протокола заседания Правительства Российской Федерации от 29.09.2016 № 31 подготовить с учетом предложений членов Экспертного Совета при ФАС России по развитию конкуренции в сфере образования и науки план мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции в образовании», направленный на создание недискриминационных условий работы для всех участников рынка образовательных услуг, согласовать его с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и внести в Правительство Российской Федерации;

- во исполнение поручения Правительства Российской Федерации № П9-58019 от 18.11.2016 совместно с Минстроем России доработать и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О похоронном деле в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3.1.2. Рынки электрической энергии и мощности

3.1.2.1. Общая оценка состояния конкуренции.

ФАС России ежегодно проводит анализ состояния конкурентной среды на оптовом и розничных рынках электрической энергии и мощности.

По итогам анализа состояния конкуренции на рынках электроэнергии (мощности) выявлено следующее.

Розничные рынки.

Анализ состояния конкуренции характеризует розничные рынки электрической энергии во всех субъектах Российской Федерации как рынки с высокой степенью концентрации в условиях неразвитой конкуренции.

Доминирующее положение на розничных рынках электроэнергии в пределах административных границ субъектов Российской Федерации занимают энергосбытовые компании, выделенные в результате реорганизации акционерных обществ. При этом в отдельных регионах отмечается увеличение их доли на рынках за последние годы.

Так, территориальными органами ФАС России исследовано состояние конкурентной среды в 86 субъектах Российской Федерации. Отмечены 602 энергосбытовых организаций (в их числе филиалы энергосбытовых организаций, действующих на территориях нескольких субъектов Российской Федерации), 234 из которых обладали статусом гарантирующего поставщика.

Розничные рынки купли-продажи (поставки) электрической энергии относятся к потенциально конкурентной сфере деятельности, в условиях, если продажа электроэнергии осуществляется несколькими энергосбытовыми организациями в зоне деятельности гарантирующего поставщика, на одной и той же территории в границах сетей соответствующей сетевой организации.

В связи с этим необходимо отметить, что в ряде регионов наблюдается тенденция развития конкуренции на розничном рынке электрической энергии, выразившаяся в появлении независимых энергосбытовых компаний, продающих покупаемую ими на оптовом рынке электроэнергию на розничном рынке, наряду с гарантирующими поставщиками.

Субъектный состав:

Гарантирующие поставщики:

По результатам анализа за 2016 год снижение количества Гарантирующих поставщиков по сравнению с 2015 годом составило 22% (в 2015 году количество ГП составило 382; в 2016 году – 312). Снижение связано в большей степени с исключением АО «Оборонэнергосбыт» из реестра субъектов оптового рынка.

Согласно приказу Минэнерго России от 23.12.2016 № 1399 АО «Оборонэнергосбыт» признано утратившим статус гарантирующего поставщика в границах всех зон деятельности, расположенных на территории соответствующих субъектов Российской Федерации, с 1 января 2017 г.

Сетевые организации:

Количество территориальных сетевых компаний в 2016 году по сравнению с 2015 годом уменьшилось на 28% — с 2617 до 1861.

Сокращение числа участников связано с вступлением в силу ряда нормативных актов, утверждающих критерии отнесения владельцев объектов электросетевого хозяйства к территориальным сетевым организациям.

С 01 января 2016 года вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 28.02.2015 № 184, В соответствии с которым утверждены критерии отнесения владельцев объектов электросетевого хозяйства к территориальным сетевым организациям; с 14.10.2016 вступило в законную силу Постановление Правительства РФ от 30.09.2016 № 989, в соответствии с которым скорректированы правила

регулирования рынка услуг по передаче электрической энергии в отношении территориальных сетевых организаций, а именно:

уточнены условия формирования тарифов на услуги по передаче электрической энергии в отношении ТСО;

дополнены утвержденные ранее Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.02.2015 № 184 критерии отнесения владельцев объектов электросетевого хозяйства к ТСО, (далее – Критерии отнесения владельцев объектов электросетевого хозяйства к ТСО).

Оптовый рынок.

В 2016 году проведен анализ состояния конкуренции на оптовом рынке за 2015 год. Уровень концентрации на оптовом рынке электрической энергии и мощности по объему производства электрической энергии, установленной мощности в географических границах Первой ценовой зоны - умеренный, в географических границах Второй ценовой зоны по объему производства электрической энергии – умеренный, а по установленной мощности – высокий.

Уровень концентрации на оптовом рынке электрической энергии и мощности по объему потребления электрической энергии и мощности в географических границах Первой ценовой зоны – низкий, а в географических границах Второй ценовой зоны – умеренный.

В границах зон свободного перетока рынок характеризуется малым количеством производителей и высокой вероятностью использования ими своей рыночной силы.

3.1.2.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

Развитие конкуренции в отрасли было одной из основных целей реформы электроэнергетики, и в части оптового рынка электроэнергии и мощности эта цель достигнута.

В целях усовершенствования модели конкурентных отборов мощности ФАС России неоднократно выступала с инициативой о необходимости устранения барьеров на оптовом рынке электрической энергии и мощности путем снижения технологических ограничений между зонами свободного перетока, приводящих к объединению зон свободного перетока, а следовательно к улучшению состояния конкуренции на рынке.

ФАС России неоднократно отмечалось, что в случае улучшению состояния конкуренции и устранения технологических ограничений между зонами свободного перетока произойдет снижение необходимости в неэффективных по цене генерирующих объектах, в том числе в ряде объектов генерации, функционирующих в данный момент в вынужденном режиме, что приведет к снижению финансовой нагрузки на конечных потребителей в части оплаты мощности.

В 2015 году изменились правила проведения конкурентного отбора мощности, а именно модель ценообразования, порядок подачи ценовых

заявок и их влияние на цену мощности. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.2015 № 893 в Правила оптового рынка электрической энергии и мощности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2010 № 1172 (далее – Правила проведения КОМ) были внесены следующие изменения, предусматривающие:

- проведение долгосрочного отбора мощности;

- проведение отбора мощности не по зонам свободного перетока, а по ценовым зонам оптового рынка (первая и вторая ценовые зоны);

- введение ценовых уровней в ценовых зонах оптового рынка в виде «кривой спроса» на мощность путем установления ценовых параметров Правительством Российской Федерации;

- изменение ценообразования на оптовом рынке мощности, при котором цена формируется преимущественно исходя из объемных показателей «кривой предложения».

В соответствии с Правилами осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации 17.12.2013 № 1164 (далее – Правила антимонопольного регулирования), ФАС России в целях недопущения манипулирования ценами на рынке мощности участвует в определении параметров при формировании цены, которая устанавливается для поставщиков мощности при конкурентном отборе мощности, а также проводит оценку экономической обоснованности ценовых заявок на участие в указанном отборе.

В соответствии указанными Правилами антимонопольного регулирования ФАС России был определен перечень субъектов оптового рынка, занимающих доминирующее положение в границах зон свободного перетока, и направлен в АО «СО ЕЭС» для целей проведения конкурентных отборов мощности на 2020 год.

В итоге комплексной работы в области оптимизации рынка мощности можно выделить ряд положительных экономических эффектов для потребителей, в частности по результатам торгов на 2020 год в ценовых зонах сложились следующие цены:

Ценовая зона Цена, руб/Мвт в месяц

1 ценовая зона - 112 624,42

2 ценовая зона - 189 191,17

Цены на мощность по результатам конкурентного отбора не превышают прогнозных уровней инфляции.

Необходимо отметить изменения в Правила проведения конкурентного отбора мощности в части возможности участия покупателей электрической энергии и мощности, осуществляющих самостоятельное планирование потребности в мощности. По данным АО «СО ЕЭС», в отношении покупателей с ценозависимым потреблением подана 1 заявка, заявленный объем которой составил 5 МВт.

Кроме того, совершенствование модели, при которой отборы мощности проводятся не на один год, а на четыре года вперед, улучшает инвестиционный климат отрасли, повышает уровень прогнозирования динамики цен на электрическую энергию (мощность) для потребителей, генерирующих компаний, а также тарифных регуляторов.

3.1.2.3. Проблемы развития конкуренции.

В розничном секторе конкуренция развита слабо, что отрицательно сказывается на доступности электроэнергии для потребителей, приводит к завышению цен для нее, недостаточной надежности энергообеспечения, проблемам с платежной дисциплиной. Очевидно, именно развитие конкуренции в розничном секторе электроэнергетики и должно стать следующим этапом реформирования отрасли.

1) Территориальными органами ФАС России выделены следующие барьеры входа на рынок:

1) административные барьеры:

- необходимость согласования со смежным субъектом оптового рынка (как правило, являющегося конкурентом) Перечня средств измерений для целей коммерческого учета и Соглашения об информационном обмене в целях осуществления торговли электрической энергией (мощностью) на оптовом рынке;

- установление для субъектов электроэнергетики, владеющих на праве собственности или ином законном основании объектами по производству электрической энергии (мощности), которые присоединены к единой энергетической системе России и установленная генерирующая мощность каждого из которых нужна или превышает 25 МВт, обязанности реализовывать производимую электрическую энергию только на оптовом рынке;

- требование о получении статуса субъекта оптового рынка электроэнергии до квалификации генерирующих объектов, функционирующих на основе возобновляемых источников энергии.

-сложная и длительная процедура получения статуса субъекта оптового рынка в НП «Совет рынка» и АТС;.

2) экономические барьеры:

- необходимость соблюдения требований пункта 76 Основных положений функционирования розничных рынков, в соответствии с которым при переходе на обслуживание от гарантирующего поставщика к иной энергосбытовой организации потребитель обязан обеспечить своими силами либо силами энергосбытовой организации, с которой потребитель намеревается заключить договор энергоснабжения (договор купли-продажи (поставки) электрической энергии), раздельный учет объемов потребления электрической энергии;

- большие затраты на установку автоматизированной системы коммерческого учета электроэнергии, необходимой для выхода на оптовый рынок электрической энергии;

- несвоевременная оплата потребителями покупаемой электроэнергии;

-наличие проблемы бездоговорного или безучетного потребления электроэнергии;

- сохранение перекрестного субсидирования;

-необходимость возмещения потребителем выпадающих доходов гарантирующего поставщика при переходе к энергосбытовой организации.

Экономические барьеры для гарантирующего поставщика значительны, так как для участия в конкурсе на присвоение статуса гарантирующего поставщика необходима большая сумма денежных средств для погашения кредиторской задолженности заменяемого гарантирующего поставщика.

3) технологические барьеры:

-отсутствие у энергосбытовых организаций автоматизированной системы контроля и учета электрической энергии, которая необходима для входа на оптовый рынок электроэнергии, что дает значительное преимущество гарантирующим поставщикам при работе на розничном рынке.

- в зоне деятельности гарантирующих поставщиков – энергоснабжающих организаций, осуществляющих эксплуатацию объектов электроэнергетики, технологически не связанных с Единой энергетической системой России, барьером входа на рынок является территориальная замкнутость.

Перечисленные барьеры входа на рынок относятся к труднопреодолимым и являются существенным фактором, сдерживающим развитие конкуренции на розничных рынках электроэнергии (мощности).

2) **Барьерами к уменьшению уровня концентрации на оптовом рынке** являются технологические ограничения (в первую очередь – сетевые), которые не позволяют в необходимом объеме обеспечить передачу электрической энергии и мощности из соседних зон свободного перетока. Снятие указанных технологических ограничений требует значительных капитальных вложений со стороны сетевых компаний.

К барьерам входа (выхода) на оптовый рынок электрической энергии (мощности) относятся экономические ограничения, в том числе:

- необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений, в том числе на присоединение к объектам электросетевой инфраструктуры;

- издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности;

- невозможность выйти с рынка (путем вывода из эксплуатации) до получения соответствующего разрешения;

- наличие экономически оправданного минимального объема производства, обусловливающего для хозяйствующих субъектов более высокие затраты на единицу продукции до момента достижения такого объема производства (эффект масштаба производства).

- технические ограничения - установленная генерирующая мощность в каждой группе точек поставки производителя должна составлять не менее 5 МВт.

3.1.2.4. Предложения по развитию конкуренции.

ФАС России выступает за совершенствование концепции развития конкуренции на розничных рынках электрической энергии. Так, предлагаются такие изменения, как участие потребителей и энергосбытовых компаний на оптовом рынке по упрощенной схеме по единой группе точек поставки (далее – ГТП), зарегистрированной за гарантирующим поставщиком (ЕГТП), что приведет к либерализации розничного рынка, а именно:

- расширению состава участников;
- снижению монопольной силы ГП;
- конкуренции за потребителя;
- договорным условиям по ценам и качеству обслуживания;
- быстрой смене сбытов.

ФАС России совместно с Минэнерго России и Минэкономразвития России разрабатывает Национальный план развития конкуренции, который должен позволить экономики России перейти от естественно-монопольной к конкурентной бизнес-среде.

В рамках реализации документа предполагается утвердить план мероприятий по развитию конкуренции в электроэнергетике, основной задачей которого будет являться обеспечение для потребителя электроэнергии возможности свободного выбора поставщика, сбытовой компании, включая меры по упрощенному выходу розничных потребителей на оптовый рынок, предоставление возможности для розничных потребителей заключать свободные договоры с оптовыми производителями электроэнергии и возможности прямой оплаты ими электроэнергии.

3.1.3. Рынки нефти и нефтепродуктов

3.1.3.1. Общая оценка состояния конкуренции.

В 2016 году рынок нефти и нефтепродуктов имеет высокий уровень концентрации. В основном это связано с тем, что данные рынки имеют олигопольный характер. Вертикально-интегрированные нефтяные компании (далее – ВИНК) занимают основную долю на всех сегментах рынка: добыча и переработка нефти, хранение, оптовая, мелкооптовая и розничная

реализация нефтепродуктов. Доступ независимых участников рынка к перерабатывающим мощностям и инфраструктуре рынка нефти и нефтепродуктов затруднен. В течение длительного периода (на протяжении нескольких лет) относительные размеры долей хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц с ВИНК подвержены малозначительным изменениям.

Кроме того, доминирующее положение и возможность ВИНК переносить центр прибыли в любом звене реализации (добыча - переработка – опт – розница) дает ВИНК возможность осуществлять ценовое давление на независимых участников рынка на всех сегментах рынка.

Также к основным барьерам входа на рынок относится:

- ограниченное количество мощностей по переработке нефти и возможности трубопроводного транспорта системы ПАО «АК «Транснефть»;
- 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;
- наличие экономически оправданного минимального объема производства, обуславливающего для хозяйствующих субъектов более высокие затраты на единицу продукции до момента достижения такого объема производства (эффект масштаба производства.
- необходимость получения лицензии, экологические ограничения, трудности в получении земельных участков.

3.1.3.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

За последние годы в Российской Федерации проведена значительная работа по созданию коммерческой инфраструктуры рынка нефти и нефтепродуктов. С учетом практики применения антимонопольного законодательства сформирована нормативно-правовая база, направленная на развитие рыночного ценообразования на нефть и нефтепродукты. Развитие получила биржевая торговля наличным товаром, а также регистрация на бирже фактических внебиржевых сделок.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации ФАС России, ФНС России и Банком России 10.12.2015 подписано Соглашение о сотрудничестве по развитию товарных рынков и созданию Биржевого комитета, целью которого является совершенствование механизмов формирования репрезентативных ценовых индикаторов на рынках нефтепродуктов, а также основных принципов организации биржевых торгов нефтепродуктами.

Благодаря деятельности подкомитетов и проектных рабочих групп Биржевого комитета в течение 2016 года оперативно разрешались возникающие вопросы и предпринимались все необходимые меры по предупреждению проблем, что в свою очередь оказало плодотворное и положительное влияние на дальнейшее развитие и совершенствование рынка

нефти и нефтепродуктов Российской Федерации. Были достигнуты следующие результаты.

По результатам совместной работы ФАС России, ОАО «Сургутнефтегаз», ЗАО «Петербургская топливная компания» (ООО «ПТК-Терминал») и АО «СПбМТСБ» успешно реализован пилотный проект мелкооптовой биржевой реализации автомобильных бензинов на базисе нефтебазы (НБ) «Ручьи» (запуск торгов – 06.06.2016), направленный на развитие и совершенствование мелкооптовой торговли нефтепродуктами на биржевых торгах.

21.09.2016 между ФАС России, АО «СПбМТСБ» и ПАО «Транснефть» подписан меморандум о сотрудничестве, который предусматривает организацию и совершенствование технологий торгов, в том числе мелкооптовыми партиями с нефтебаз и линейно-производственных диспетчерских станций системы магистральных нефтепродуктопроводов с участием ПАО «Транснефть» в качестве Оператора товарных поставок.

28.09.2016 Банком России и ФАС России утвержден План-график подготовки запуска торгов нефтепродуктами с поставкой через Оператора товарных поставок ПАО «Транснефть» на 2016 - 2017 годы.

29.11.2016 был осуществлен запуск биржевых торгов поставочными фьючерсными контрактами на российскую экспортную нефть на базисе FOB Приморск. Развитие механизма прозрачного ценообразования позволит обеспечить формирование справедливой рыночной цены на российскую нефть без привязки к иным котирующимся сортам нефти, возможность хеджирование валютных рисков; хозяйствующие субъекты получат возможность осуществлять долгосрочное финансовое планирование.

20.12.2016 состоялось очередное заседание Экспертного совета, в рамках которого были рассмотрены вопросы организации мелкооптовых закупок моторного топлива посредством биржевых торгов, а также формирования начальной (максимальной) цены контракта при проведении конкурсных закупочных процедур государственными компаниями, инфраструктурными организациями и компаниями, являющимися естественными монополиям.

Кроме того, в целях развития конкуренции и формирования цивилизованных рыночных условий на рынках нефти и нефтепродуктов в Российской Федерации ФАС России в 2016 году продолжила работу по внедрению нефтяными и газовыми компаниями торговых политик.

Целью подписания торговых практик служат:

- обеспечение максимальной прозрачности процесса сбытовой деятельности нефтяных компаний для существующих и потенциальных покупателей, регулирующих органов, сотрудников нефтяных компаний и иных заинтересованных лиц;
- предупреждение нарушений действующего антимонопольного законодательства Российской Федерации;

- информирование о политике нефтяных компаний в сфере реализации нефтепродуктов на оптовых рынках в Российской Федерации, в том числе о порядке выбора контрагентов и ценообразовании.

С 2012 года ФАС России согласовано 10 торговых практик нефтегазовых компаний в отношении реализации на оптовых рынках дизельного топлива, автомобильных бензинов, авиационного керосина и сжиженных углеводородных газов.

Следует отметить, что в 2016 году впервые были утверждены правила торговой практики по реализации сжиженных углеводородных газов.

В настоящее время в ФАС России находятся на рассмотрении проекты Торговых политик ОАО «Сургутнефтегаз» и АО «ННК» в отношении реализации на оптовых рынках автомобильных бензинов и дизельного топлива, ПАО «СИБУР Холдинг» в отношении реализации на оптовых рынках сжиженных углеводородных газов, а также правила комплаенс (compliance) ПАО «ЛУКОЙЛ» и ПАО «Газпром нефть».

3.1.3.3. Проблемы развития конкуренции.

На площадке АО «СПбМТСБ» в установленном порядке осуществляется техническая регистрация и обработка массива данных по внебиржевым сделкам на нефть и нефтепродукты. С апреля 2013 года на биржевой площадке АО «СПбМТСБ» проводятся организованные торги сырой нефтью.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2012 № 1035 «Об утверждении критериев регулярности и равномерности реализации товара на бирже для отдельных товарных рынков, на которых обращаются нефть и (или) нефтепродукты» предусмотрены критерии регулярности и равномерности продажи нефти на биржевых торгах. Вместе с тем в настоящее время не установлена минимальная величина продаваемой на бирже нефти. Кроме того, отсутствует требование о поддержании минимально необходимого уровня ликвидности биржевых торгов нефтью, которое позволяет исключить влияние ажиотажного спроса на цену нефти, формирующуюся на биржевых торгах.

В целях усовершенствования биржевых торгов и реализации части 5 статьи 6 Закона о защите конкуренции ФАС России был разработан проект совместного приказа ФАС России и Минэнерго России «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефти и (или) нефтепродуктов, а также отдельных категорий товаров, выработанных из нефти и газа, и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтью и (или) 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 12 января 2015 г. № 3/15/3» (далее - Проект приказа), предусматривающий установление минимальной величины продаваемой на

бирже нефти, реализуемой занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, в том числе лицами, входящими в одну группу лиц с таким хозяйствующим субъектом, и (или) участниками биржевых торгов, которые действуют в интересах и за счет указанных лиц, в размере 5% от объема добычи каждого занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта. Также указанным Проектом приказа предусматривалось установление минимального объема продаваемой на биржевых торгах нефти, реализуемой занимающими доминирующее положение хозяйствующими субъектами, в том числе лицами, входящими в одну группу лиц с такими хозяйствующими субъектами, и (или) участниками биржевых торгов, которые действуют в интересах и за счет указанных лиц, на уровне 4% от объема производства каждого занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта.

Размер установления минимальных величин были обусловлены следующими факторами. Объем внутреннего потребления нефти на территории Российской Федерации составляет приблизительно 50% от объема добычи. Практика применения антимонопольного законодательства и положительный опыт организации биржевых торгов нефтепродуктами показывает, что формирование ликвидных биржевых продаж происходит в результате реализации товара на бирже в размере не менее чем 10% от поставок на внутренний рынок Российской Федерации. Учитывая тот факт, что добытая в Российской Федерации нефть экспортируется в размере около 50%, реализация на биржевых торгах нефти в размере 10% будет соответствовать 5% от ее добычи. В связи с этим, по мнению ФАС России, целесообразно установить минимальную величину продаваемой на бирже нефти, реализуемой занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, в том числе лицами, входящими в одну группу лиц с таким хозяйствующим субъектом, и (или) участниками биржевых торгов, которые действуют в интересах и за счет указанных лиц, в размере 5% от объема производства каждого занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта.

Вышеуказанную позицию также разделяет Банк России и Минэкономразвития России.

По мнению ФАС России, развитие ликвидных биржевых торгов нефтью с поставкой на внутренний рынок может оказать положительное влияние на формирование бенчмарка на российскую нефть, поставляемую на экспорт, что позволит в перспективе решить задачу по оценке экономически обоснованного мирового спроса на российскую нефть. Данный механизм предоставит возможность при формировании государственной политики, а также долгосрочных стратегий развития компаний, исходить из справедливой оценки инвестиционной привлекательности российских нефтяных компаний.

По результатам проведенных ФАС России согласительных процедур Проект приказа был доработан с учетом предложений Минэнерго России.

Подписанный руководителем ФАС России данный приказ был направлен на согласование в Минэнерго России.

В настоящее время ответа от Минэнерго не поступало.

3.1.3.4. Предложения по развитию конкуренции.

В целях развития конкуренции на рынке нефти и нефтепродуктов ФАС России считает необходимым:

- принять совместный приказ ФАС России и Минэнерго России, предусматривающий установление минимальной величины продаваемой на бирже нефти, реализуемой занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, в том числе лицами, входящими в одну группу лиц с таким хозяйствующим субъектом, и (или) участниками биржевых торгов, которые действуют в интересах и за счет указанных лиц, в размере 5% от объема производства каждого занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта. Также указанным Проектом приказа предусматривалось установление минимального объема продаваемой на биржевых торгах нефти, реализуемой занимающими доминирующее положение хозяйствующими субъектами, в том числе лицами, входящими в одну группу лиц с такими хозяйствующими субъектами, и (или) участниками биржевых торгов, которые действуют в интересах и за счет указанных лиц, на уровне 4% от объема производства каждого занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта.

Реализация совместного приказа позволит создать объективный прозрачный рыночный индикатор цены на сырую нефть, поставляемую на внутренний рынок Российской Федерации. Данная мера в совокупности с внебиржевым ценовым индикатором сырой нефти будет способствовать формированию стабильной, прозрачной и рыночной системы ценообразования на внутреннем рынке нефти Российской Федерации.

- принять постановление Правительства Российской Федерации «О государственном регулировании тарифов на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов», содержащего новые принципы и методы установления тарифов и повышающего открытость, объективность и прозрачность принимаемых органом регулирования решений;

- осуществить запуск торгов нефтепродуктами с поставкой через Оператора товарных поставок ПАО «Транснефть». Реализация данного проекта позволит усовершенствовать механизм организации биржевых торгов на базисах наливных пунктов ПАО «Транснефть» для обеспечения быстрой и надежной процедуры поставки биржевого товара по принципу «поставка против платежа».

- продолжить работу по развитию мелкооптовой биржевой торговли нефтепродуктами и созданию рыночных индикаторов цен;

- продолжить работу по развитию конкуренции и формированию цивилизованных рыночных условий на рынке сжиженных углеводородных газов;

- дерегулирование сферы деятельности по транспортировке нефтепродуктов по магистральным трубопроводам.

3.1.4. Газовая сфера

3.1.4.1. Общая оценка состояния конкуренции.

В соответствии с тенденцией развития рынков ТЭК в 2012-2016 гг., было установлено, что российский рынок газа является высококонцентрированным с недостаточно развитой конкурентной средой.

Структура хозяйственных отношений на российском рынке газа складывается под воздействием высокой степени концентрации ресурсов газа и газотранспортных сетей в собственности ПАО «Газпром».

Вместе с тем, по предварительным данным анализа рынка природного газа за 2015-2016 гг. доля ПАО «Газпром» сокращается, доля иных производителей, в том числе ПАО «НОВАТЭК», ПАО «Роснефть», соответственно, растет.

При этом в регионах, где осуществляется добыча газа доля независимых (не аффилированных с ПАО «Газпром») до положение занимает ПАО «Газпром». Высокие тарифы на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам для независимых производителей газа в совокупности с низкими ценами на газ на внутреннем рынке приводят к ограничениям по расстояниям транспортировки газа, на которых сохраняется положительная рентабельность.

Вместе с тем, в связи с прогнозируемым увеличением добычи газа, а также увеличением доли независимых производителей газа, приоритетное значение для газовой отрасли приобретает развитие конкуренции на внутреннем рынке, в том числе путем создания недискриминационного доступа к услуге транспортировки газа.

3.1.4.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

В целях обеспечения условий для развития конкуренции ФАС России проводит актуализацию действующей нормативной правовой базы, в том числе по обеспечению недискриминационных условий доступа потребителей к газовой инфраструктуре России.

Так, ФАС России проводится работа по актуализации и проработке проектов следующих нормативных правовых актов:

 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по

транспортировке газа по газораспределительным сетям, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

- постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по магистральным газопроводам, к услугам по хранению газа, Правил подключения (технологического присоединения) к магистральным газопроводам, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;
- постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 323 «О реализации природного газа на организованных торгах и внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам государственного регулирования цен на газ и доступа к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром»»;
- приказа ФАС России «Об утверждении форм, сроков и периодичности раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающими услуги по транспортировке газа по трубопроводам»;
- постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила поставки газа в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998г. №162 «Об утверждении правил поставок газа в Российской Федерации»
- Совместный приказ ФАС России и Миэнерго России «Об утверждении минимальной величины продаваемого на бирже природного газа и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с природным газом хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующем товарном рынке», закрепляющий параметры ликвидности биржевого рынка природного газа.

Также, ФАС России в рамках плана мероприятий «дорожной карты» 1144-р «Повышение доступности энергетической инфраструктуры, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2012 г. № 1144-р, с целью упрощения процедуры технологического присоединения к газораспределительным сетям и создания единой нормативной правовой основы, ФАС России разработала проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений некоторые акты Правительства Российской Федерации в связи с упрощением порядка подключения к газораспределительным сетям» и приказ «Об утверждении Методических указаний по расчету размера платы за технологическое присоединение объектов капитального строительства к сетям газораспределения и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих ее величину», изменяющий раннее действующий подход к определению платы за технологическое присоединение к сетям газораспределения.

Во исполнение пункта 2 плана мероприятий по совершенствованию правового регулирования подключения объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2015 г. № 1831-р, ФАС России в 2016 году разработаны изменения в Основные положения 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 (в части установления стандартизированных тарифных ставок в зависимости от расстояния прокладки газопроводов), которые утверждены постановлением Правительства Российской Федерации 17 мая 2016 г. № 432.

В ФАС России с 2014 года функционирует Биржевой комитет по развитию биржевой торговли газом, в который входят потребители, поставщики газа и заинтересованные федеральные органы исполнительной власти.

В рамках исполнения протокола Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 04 июля 2014 г. № А4-26-368, при Биржевом комитете ФАС России был создан подкомитет по газу.

27 октября 2016 года на АО «СПбМТСБ» состоялись первые торги со сроком поставки «на нерабочий день n». Общий объем проданного природного газа со сроком поставки «на нерабочий день n» составил 0,2 млрд кубометров (за весь период торгов).

Общий объем проданного газа на биржевых торгах с поставкой «на следующий месяц» составил 23,2 млрд кубометров (за весь период торгов), а количество покупателей увеличилось с 16 (максимальное значение в декабре 2014 года) до 70 (максимальное значение в октябре 2016 года). Общий объем проданного газа на биржевых торгах с поставкой «на сутки» составил 1,7 млрд кубических метров (за весь период торгов).

По состоянию на конец декабря 2016 года общий объем проданного на биржевых торгах газа по сравнению с объемом 2015 года вырос в 3,3 раза и достиг отметки 25 млрд кубометров газа, а количество заключенных договоров 7 278 единиц (за весь период торгов).

3.1.4.3. Проблемы развития конкуренции

В настоящее время происходит регулирование оптовых цен на газ только для газа, добытого на месторождениях ПАО «Газпром». Вместе с тем, в целях выравнивания конкурентных условий целесообразно проведение либерализации регулирования оптовых цен на газ и, соответственно, переход на рыночное ценообразование при формировании данных цен, при наличии конкуренции в данном сегменте рынка газа.

В целях развития смежных рынков производств необходимо осуществлять мероприятия по снижению барьеров по технологическому присоединению к сетям газораспределения.

Также необходима дальнейшая работа по развитию биржевой торговли газом, включая расширение состава участников торгов и увеличение объёмов продаж природного газа на организованных торгах.

3.1.4.4. Предложения по развитию конкуренции

В сложившейся экономической ситуации на международном рынке газа приоритетным направлением должно стать развитие внутреннего рынка газа Российской Федерации.

В целях решения этой задачи необходимо осуществить следующее:

- расширение газификации регионов и газозаправочной инфраструктуры, путем развития системы газоснабжения, реализации сжиженных углеводородных газов, сжиженного и компримированного природного газа;
- дальнейшее усовершенствование Правил подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1314;
- упрощение процедуры присоединения к газораспределительным сетям;
- строительства заводов по сжижению газа;
- изменение градостроительного законодательства (требования к проектной документации, экспертизе проектов и др.);
- снятие административных барьеров посредством использования процедуры административного обжалования в строительстве;
- изменение содержания региональной специальной надбавки, в части закрепления в ней строительства внутрипоселковых и внутриквартальных сетей.

Расширение организованной торговли природным газом в Российской Федерации может облегчить переход к использованию рыночных механизмов при формировании цен на газ, и, в конечном итоге, к либерализации внутреннего рынка газа, благодаря которой станет возможным нарастить внутреннее потребление природного газа, уровень газификации в Российской Федерации и энергоэффективность российской экономики, а также не допустить консервации ресурсной базы независимых производителей газа. План включает в себя комплексные меры по развитию сегмента организованных торгов природным газом:

подготовку мероприятий, направленных на обеспечение в перспективе перехода к коммерческой балансировке объемов газа в ГТС ПАО «Газпром»;

осуществление мероприятий по привлечению на торги ресурсов независимых производителей, в том числе реализуемых в настоящее время на входе в ГТС ведущим поставщикам газа в Российской Федерации, а также

мероприятий по достижению к декабрю 2017 года целевого показателя реализации на биржевых торгах природного газа в объеме 3 млрд. куб. м. в месяц при равномерном ежемесячном росте объемов продаж;

применение разработанной методики расчета и сравнения индексов цен на газ в России по биржевым и внебиржевым договорам;

разработку предложений по организации торговли на бирже и регистрации на бирже внебиржевых договоров по поставке природного газа на экспорт;

устранение разницы между тарифами по транспортировке газа по договорам, предполагающим передачу газа на балансовом пункте, по сравнению с прямыми договорами (передача газа на ГРС или на точке входа в ГТС);

принятие новых стандартов определения и раскрытия информации о свободных мощностях ГТС, в том числе для биржевой торговли, а также порядка расчета и согласования объёмов реализации газа на биржевых торгах, в том числе с поставкой «на сутки»;

совершенствование механизмов деятельности Организатора транспортировки, РГК и ГРО при организации учета и транспортировки газа по биржевым договорам поставки газа, создание оператора товарных поставок на базе организатора транспортировки биржевого газа;

формализацию деятельности Организатора транспортировки в соответствии с действующими нормативными актами в сфере организованной торговли;

принятие совместного приказа ФАС России и Минэнерго России об утверждении минимальной величины продаваемого на бирже газа хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на региональном товарном рынке;

осуществление мер по внесению изменений в нормативные правовые акты с целью совершенствования рынка газа, в том числе:

1) разработку предложений по совершенствованию системы тарификации услуг по транспортировке газа по магистральным газопроводам;

2) рассмотрение предложений по совершенствованию системы тарификации услуг по транспортировке газа по магистральным газопроводам, и внесение изменений в методику по расчету тарифов на транспортировку газа;

3) рассмотрение вопроса о совершенствовании нормативных правовых актов, отражающих требования к оператору товарных поставок в системе биржевой торговли газом;

4) подготовку изменений в Правила поставки газа в Российской Федерации с целью приведения их в соответствие с механизмами организованной торговли газом и коммерческой балансировки газа.

5) проработка вопроса о переходе к торговле на бирже на виртуальном балансовом пункте.

3.1.5. Сфера жилищно-коммунального хозяйства

3.1.5.1. Тепло-, водоснабжение и водоотведение

В сфере теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения Федеральной антимонопольной службой были разработаны следующие нормативные правовые акты, направленные на защиту конкуренции, обеспечение прав потребителей и имеющие важное значение для отрасли.

1. ФАС России разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении», которым предусматривается корректировка положений Федерального закона от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении» в целях закрепления и учета показателя протяженности создаваемых сетей при расчете платы за подключение.

Так, согласно нормам действующего законодательства в области государственного регулирования тарифов плата за подключение на единицу мощности подключаемой тепловой нагрузки дифференцируется по диапазонам диаметров тепловых сетей и по типу прокладки тепловых сетей.

При этом установленный действующим законодательством порядок расчета платы за подключение не предусматривает учет протяженности создаваемых сетей, в связи с чем на практике складывается ситуация, при которой плата за подключение, рассчитанная по ставкам в расчете на единицу мощности подключаемой тепловой нагрузки, существенно превышает величину, рассчитанную в индивидуальном порядке.

Данная ситуация характерна, когда для подключения объектов требуется прокладка сетей теплоснабжения небольшой протяженности.

2. В целях повышения прозрачности работы ресурсоснабжающих организаций, а также совершенствования процедуры раскрытия информации было разработано сразу несколько актов.

В целях формирования системы контроля и ответственности за несоблюдение стандартов раскрытия информации в сфере теплоснабжения разработан и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – законопроект, КоАП соответственно).

Законопроектом предлагается привести в соответствие статьи 9.15 и 19.8.1 в целях единообразия применения административной ответственности для субъектов электроэнергетики и теплоснабжения. Также проект предусматривает закрепление за федеральным антимонопольным органом полномочий по привлечению к административной ответственности по статье 19.8.1 КоАП органов регулирования за нарушение стандартов раскрытия информации.

12.07.2017 законопроект принят в первом чтении Государственной Думы.

Было принято постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2016 № 867 «О внесении изменений в стандарты раскрытия информации теплоснабжающими, теплосетевыми организациями и органами регулирования», разработанное ФАС России в целях повышения прозрачности деятельности теплоснабжающих организаций и теплосетевых организаций.

Постановлением предусмотрено утверждение ФАС России единых форм раскрытия информации.

В целях единообразия размещаемой субъектами информации, а также в соответствии с пунктом 2 постановления от 31.08.2016 № 867 был утвержден приказ ФАС России об утверждении единых форм раскрытия информации, подлежащей раскрытию теплоснабжающими организациями и теплосетевыми организациями. Приказом предусмотрены единые формы раскрытия информации для теплоснабжающих и теплосетевых организаций.

3. Правительством Российской Федерации принято разработанное ФАС России постановление от 24.01.2017 № 54 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», предусматривающее следующие изменения в сфере теплоснабжения:

а) Возможность сохранения у теплоснабжающей организации экономии средств, образующейся в результате смены вида и (или) марки основного и (или) резервного топлива на источниках тепловой энергии, а также уточнение порядка расчета такой экономии.

Принятые изменения позволят регулируемым организациям сохранять денежные средства, образующиеся, в том числе, в качестве разницы между ценами на соответствующие виды топлива, на срок не менее 5 лет, что будет стимулировать к переходу на другие виды (марки) топлива, поиску возможностей снижения издержек.

б) Исключение нормативного уровня прибыли из долгосрочных параметров регулирования, (кроме организаций, владеющих объектами теплоснабжения, находящимися в государственной или муниципальной собственности, на основании концессионного соглашения или договора аренды, заключенным в соответствии с законодательством Российской Федерации не ранее 1 января 2014 г.), а также уточнение порядка его расчета.

Указанные изменения ориентированы на своевременное отражение в тарифном регулировании изменений инвестиционных обязательств регулируемых организаций, будут способствовать решению проблемы финансирования и обеспечения возврата займов и кредитов, привлекаемых на реализацию инвестиционных программ, а также будет стимулировать регулируемые организации к утверждению в установленном порядке инвестиционных программ.

в) Дополнение перечня оснований для досрочного пересмотра тарифов такими основаниями, как изменение имущественного комплекса

(приобретение (реализация) объектов тепло-, водоснабжения и водоотведения и (или) приобретение прав владения и (или) пользования такими объектами на основании концессионного соглашения, договора аренды), изменение системы налогообложения, приобретение (утрата) статуса единой теплоснабжающей организации, изменение зоны деятельности единой теплоснабжающей организации.

Принятые изменения позволят более оперативно реагировать на изменение условий хозяйствования регулируемых организаций.

Также постановлением предусмотрено наделение субъектов Российской Федерации полномочиями по увеличению предельного уровня нагрузки, при котором плата за подключение к системе водоснабжения и водоотведения устанавливается в индивидуальном порядке, что позволит при установлении платы за подключение учитывать региональные особенности (географические, особенности развития инфраструктуры и другие).

4. ФАС России был проведен анализ по вопросу обобщения практики установления и применения двухкомпонентных тарифов на горячую воду, включая анализ практики рассмотрения разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, органами местного самоуправления поселений, городских округов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, а также результатов досудебного урегулирования споров, связанных с установлением и применением двухкомпонентных тарифов на горячую воду, сообщаем.

По результатам проведенного анализа было выявлено, что в ряде субъектов Российской Федерации отсутствуют нормативы расхода тепловой энергии на приготовление горячей воды, существует значительное отклонение фактических значений объема компонента тепловой энергии от расчетного, а также существует «непонятность» расчета и выставление в платежном документе двухкомпонентного тарифа на горячую воду, кроме того органами регулирования принимаются решения об установлении однокомпонентного тарифа на горячую воду.

В связи с тем, что законодательством не в полной мере урегулирован вопрос расчета однокомпонентных тарифов на горячую воду, а также существует противоречивая судебная практика по вопросу правомерности установления органами регулирования однокомпонентного тарифа на горячую воду в закрытой системе горячего водоснабжения (теплоснабжения) ФАС России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 г. № 406» (далее – проект постановления) предусматривающий:

- право высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или уполномоченного им органа

исполнительной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно принимать решение об установлении однокомпонентного или двухкомпонентного тарифа на горячую воду;

- порядок расчета однокомпонентного тарифа на горячую воду (тарифа из расчета на 1 куб. м. горячей воды).

5. В 2016 году ФАС России был утвержден Сводный прогнозный баланс производства и поставок электрической энергии и мощности в рамках ЕЭС России по субъектам Российской Федерации на 2017 год, в том числе в части утверждения объемов отпуска тепловой энергии.

Также будет продолжена работа по совершенствованию методологии в сферах теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения, включая внесение изменений в федеральные законы, акты Правительства Российской Федерации и ведомственные акты.

6. В соответствии с действующим законодательством Федеральная антимонопольная служба ежегодно утверждает предельные (минимальный и максимальный) уровни тарифов на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более.

Необходимо отметить, что установленные ФАС России на 1-ое и 2-ое полугодие 2016 года предельные минимальные уровни тарифов на комбинированную выработку равны предельному минимальному уровню 2 полугодия 2015 года. В свою очередь, предельные минимальные уровни 2017 года (как 1-го, так и 2-го полугодия) – равны тарифам, установленным на 2 полугодие 2016 года.

Таким образом, минимальный уровень тарифов 2017 года установлен на уровне 2 полугодия 2015 года.

Кроме того, Федеральной антимонопольной службой ежегодно проводится мониторинг указанных тарифов на комбинированную выработку, установленных органами регулирования (которые должны быть приняты в рамках предельных уровней, утвержденных ФАС России).

Проведенный мониторинг показал, что средний тариф на территории Российской Федерации во II полугодии 2016 года составил 752, 93.

Таким образом, рост максимального уровня тарифа на II полугодие 2016 года по отношению к I полугодию составил в среднем по Российской Федерации 2,6 %.

На 2017 год ФАС России утвержден соответствующий приказ от 21.11.2016 № 1646/16 «Об установлении предельных минимальных и максимальных уровней тарифов на тепловую энергию (мощность), производимую в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии источниками тепловой энергии с установленной генерирующей мощностью производства электрической энергии 25 мегаватт и более, на 2017 год».

3.1.5.2. Рынок сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов

3.1.5.2.1. Общая оценка состояния конкуренции

В 2016 году законодательство об отходах претерпело значительные изменения.

Федеральным законом от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 458-ФЗ) была введена новая модель регулирования отрасли обращения с отходами, изменен подход к правовым отношениям участников данного рынка.

В рамках реализации положений Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» Правительством Российской Федерации приняты разработанные ФАС России постановления:

- постановление Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами», утвердившее Основы ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами и Правила регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (указанный акт определяет систему, принципы, методы регулирования предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе устанавливаемых на основе долгосрочных параметров, а также критерии применения указанных методов, а также порядок и процедуру установления предельных тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, в том числе, основания и порядок их пересмотра);

- постановление Правительства Российской Федерации от 21.06.2016 № 564 «Об утверждении стандартов раскрытия информации в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (данным актом установлен состав, порядок, сроки и периодичность предоставления информации, подлежащей раскрытию регулируемыми организациями и органами регулирования);

- постановление Правительства Российской Федерации от 05.02.2016 № 78 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 № 543 «О государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), а также изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», уточнившее порядок осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в части соблюдения уполномоченными

органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования тарифов требований действующего законодательства в области обращения с твердыми коммунальными отходами.

Отметим, что в 2016 году были разработаны и утверждены все нормативные правовые акты в области обращения с твердыми коммунальными отходами, ответственным разработчиком которых являлась ФАС России.

Стоит отметить, что утвержденными нормативными правовыми актами предусмотрен ряд особенностей регулирования отрасли:

1) долгосрочность тарифного регулирования (возможность установить тарифы на период менее 3-5 лет существует только для организаций (для отдельных регулируемых видов деятельности), в отношении которых в течение предыдущего года не осуществлялось регулирование);

2) окончательная стоимость услуг регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами будет зависеть от результатов конкурсного отбора регионального оператора;

3) включение в тариф затрат исходя из результатов проведения торгов, анализа расходов других регулируемых организаций, осуществляющих деятельность в сопоставимых условиях.

Таким образом, новая концепция тарифного регулирования сферы обращения с твердыми коммунальными отходами в большей степени направлена на рыночное и конкурентное ценообразование.

Еще одним законодательным новшеством является появление региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, которые будут отбираться на торгах органами исполнительной власти субъектов.

В соответствии с действующим законодательством региональный оператор по обращению с отходами – это юридическое лицо, которое обязано заключить договор на оказание услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами с собственником твердых коммунальных отходов, которые образуются и места сбора которых находятся в зоне деятельности регионального оператора.

Оказание услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами осуществляется на основании договора, заключаемого региональным оператором с собственником твердых коммунальных отходов, по цене, определенной в пределах утвержденного в установленном порядке единого тарифа на услугу регионального оператора.

Расчет и установление единого тарифа на услугу регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами осуществляется в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» и приказом Федеральной антимонопольной службы от 21.11.2016 № 1638/16 «Об утверждении методических указаний по расчету регулируемых тарифов в области

обращения с твердыми коммунальными отходами» (далее — Методические указания).

Вместе с тем, по предварительной информации в нескольких субъектах Российской Федерации планируется выбор только 1 регионального оператора (Забайкальский, Приморский, Ставропольский край, Иркутская, Новосибирская, Омская, Сахалинская, Ленинградская, Ульяновская область, Республика Чувашия).

Необходимо отметить, что несмотря на то, что региональный оператор будет главным игроком в сфере обращения с ТКО, у остальных организаций остается возможность доступа на рассматриваемы рынок.

Так, региональный оператор, с которым по результатам проведенного конкурса заключено соглашение, вправе в целях обеспечения сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов привлекать операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами, осуществляющих деятельность по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов, на основании договора на оказание услуг по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов по цене, определенной сторонами такого договора, за исключением случаев, когда цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора формируются по результатам торгов.

То есть, региональный оператор может как сам оказывать услуги по сбору и вывозу ТКО, так и привлекать на данную деятельность подрядные организации. Кроме того, законодательством определены случаи, когда региональный оператор обязан осуществить отбор таких организаций по результатам проведения конкурентных процедур.

Случаи, при которых цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора должны формироваться по результатам торгов, и порядок проведения таких торгов, в том числе случаи, когда условия проведения таких торгов подлежат предварительному согласованию с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и порядок этого согласования содержатся в Правилах проведения торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 № 1133.

Указанный акт направлен на создание равного доступа к рынку услуг по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов.

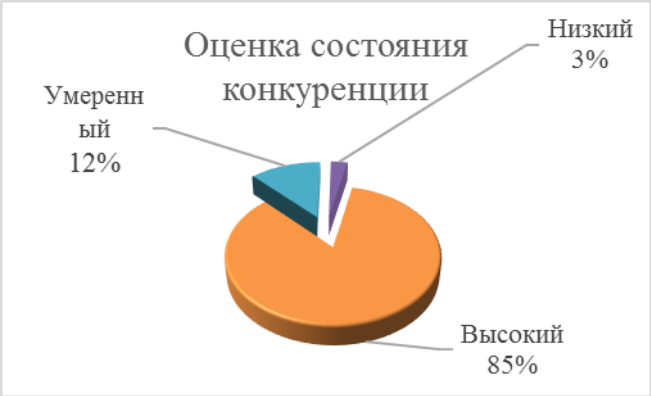
В целях мониторинга ситуации, связанной с деятельность организаций, осуществляющих сбор и транспортирование ТКО до и после появления регионального оператора, оценкой рыночной концентрации на данным рынке, а также с целью определения барьеров входа на указанный товарный рынок и проблем, влияющих на развитие конкуренции на рассматриваемом рынке, а также предупреждения и выявления нарушений антимонопольного законодательства, в 2017 году ФАС России совместно с территориальными

антимонопольными органами был провела анализ состояния конкуренции в 2016 году на рынке сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов.

Результаты проведенного анализа позволяют сделать следующие выводы.

Среди исследованных административных центров с численностью населения более 100 тысяч жителей в 85 % территориальных образований сохраняется высокий уровень экономической концентрации, что свидетельствует о низком уровне конкуренции; умеренный и низкий уровень экономической концентрации наблюдается в 12 % и 3 % территориальных образований соответственно.

Уровень концентрации	Количество территориальных образований
Высокий	119
Умеренный	17
Низкий	4



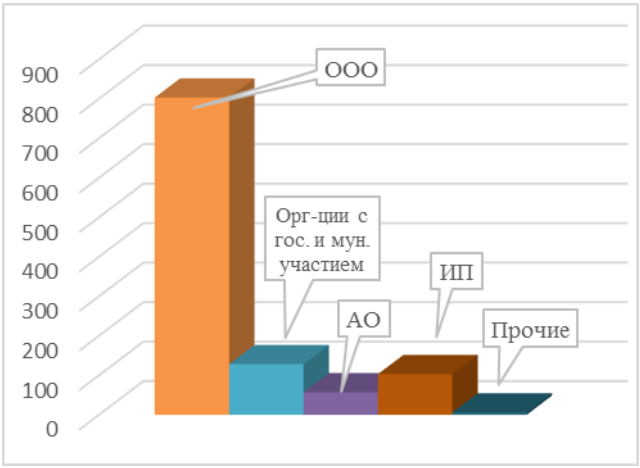
Если оценивать сложившуюся ситуацию в разрезе административных образований, то наименее концентрированные рынки были выявлены в Липецке (30,5%), Нижнем Новгороде (35,5%) и Волгограде (40,4%).

При этом уровень экономической концентрации в одном административно-территориальном образовании не влияет на уровень экономической концентрации в других административно-территориальных образованиях внутри региона. Например, на территории Волгоградской области было выявлено три административных образования, подпадающих под критерии исследования: Волгоград, Волжский и Камышин, имеющие различные показатели по концентрированности рынка – 40,41 % (низкий), 51,08 % (умеренный) и 100 % (высокий) соответственно.

При этом необходимо отметить, что среди выявленных хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги на рассматриваемом рынке, наибольшую долю занимают частные хозяйствующие субъекты с частной формой собственности.

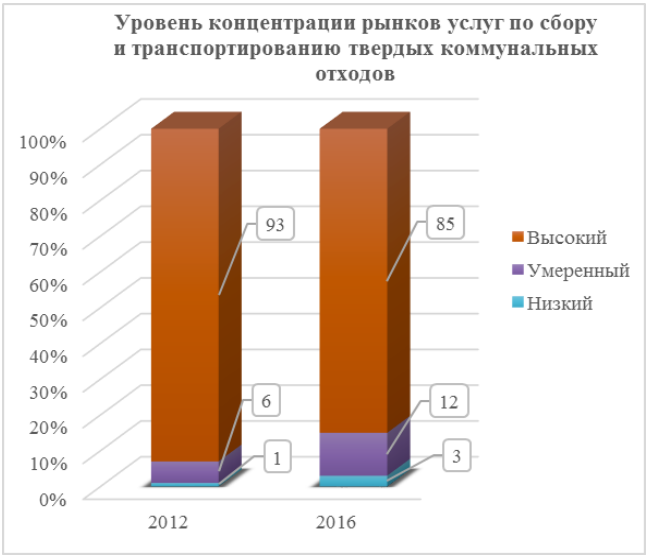
Организационно-правовая форма	Количество хоз. субъектов	% от общего количества хоз. субъектов
ООО	803	73,2
АО	57	5,1
ИП	103	9,3
Организации с гос. и мун. участием	128	11,7

Прочие	6	0,5
Всего	1097	100



Как видно из представленной диаграммы, наиболее распространенной организационно-правовой формой на рассматриваемом рынке являются общества с ограниченной ответственностью (803), а также организации с государственным и муниципальным участием (государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения) (128), которые занимают 11,7 % от общего количества хозяйствующих субъектов, действующих на рынке, тогда как индивидуальные предприниматели (103) составляют 9,3 % от общего числа хозяйствующих субъектов.

3.1.5.2.2. Достигнутые результаты развития конкуренции



Результаты, полученные в рамках анализа рынка услуг по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов в 2016 году, можно с некоторыми оговорками сопоставить с результатами анализа рынка услуг по транспортировке твердых коммунальных отходов, проводимого ФАС России в 2013 году за 2012 год.

Как видно из представленной диаграммы, в сравнении с результатами анализа рынка сбора и транспортирования отходов сократилось количество административных образований в высоким уровнем концентрации, тогда как количество административных образований с умеренным и низким уровнем концентрации, наоборот, возросло. Например, по сравнению с прошлыми результатами анализа рынка улучшились показатели уровня конкуренции в границах города Самары, Рязани, Тюмени.

Также в рамках анализа рынка за 2016 год было выявлено 31 объединенных в группы лиц хозяйствующих субъектов. Причем необходимо отметить, что наличие аффилированных хозяйствующих субъектов характерно в основном для административных центров с высоким уровнем экономической концентрации на

рассматриваемом рынке.

Кроме того, в связи с изменениями, внесенными в антимонопольное законодательство, касающимися определения хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарном рынке, были выявлены хозяйствующие субъекты, имеющие долю более 50 % на рассматриваемом рынке.

То есть 7,5 % хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке сбора и транспортирования ТКО, подпадают под ограничения статьи 10 Закона о защите конкуренции.

В целях сравнения с данными, полученными за 2012 год, ФАС России проанализировала также количество хозяйствующих субъектов с долей на рынке более 35 % (в 2012 году именно данные организации в соответствии с нормами законодательства подпадали под антимонопольные запреты).

Как видно из представленных диаграмм, по сравнению с 2012 годом количество хозяйствующих субъектов с долей на рынке транспортирования отходов более 35% практически не изменилось (наблюдается незначительное увеличение).

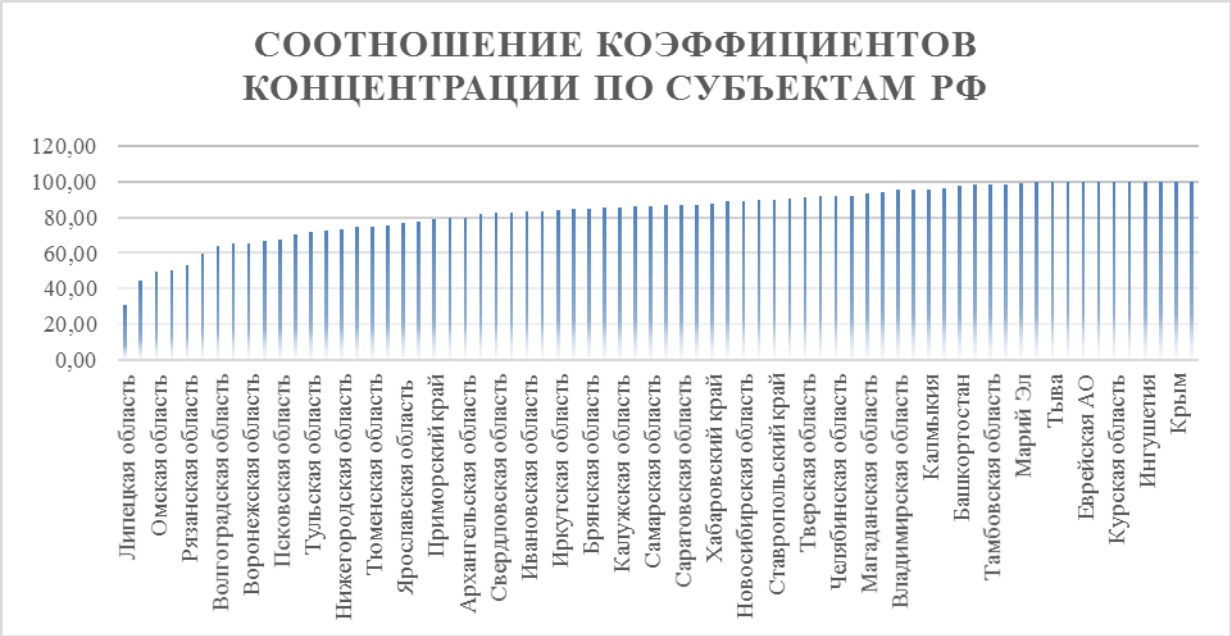
При этом рост числа субъектов, имеющих долю более 35 % на рассматриваемом рынке также может быть вызван увеличением общего числа игроков на рынке (в 2012 г.- 897, в 2016 г. - 1097). То есть рост числа хозяйствующих субъектов составил 22%, что является положительным признаком развития конкуренции на исследуемом рынке.

В целях оценки ситуации на рынке сбора и транспортирования твердых коммунальных отходов путем определения среднего арифметического значения был вычислен средний коэффициент экономической концентрации на территории Российской Федерации среди административных центров с численностью более 100 тысяч человек, который составил 85,5%.

Таким же образом был получен средний показатель индекса Герфиндаля-Гиршмана, равный 4898. Указанные показатели характеризуют

рассматриваемый рынок в целом как высококонцентрированный с неразвитой конкуренцией.

Кроме того, были проанализированы средние показатели уровня концентрации на рынке сбора и транспортирования ТКО в субъектах Российской Федерации.



Как видно из данной диаграммы, в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации наблюдается высокий уровень экономической концентрации (коэффициент экономической концентрации более 70%).

3.1.5.2.3. Проблемы развития конкуренции

Среди барьеров, препятствующих доступу на рынок услуг по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов, можно выделить две группы: экономические и административные.

К экономическим барьерам относят:

1. Необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений (необходимость приобретения и обслуживания специализированного транспорта для осуществления деятельности, а также организация мест для хранения данного транспорта).
2. Необходимость формирования квалифицированного штата водителей (подбор, обучение).
3. Ограниченная доступность финансовых ресурсов и более высокие издержки привлечения финансирования для потенциальных участников по сравнению с хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом рынке.

4. Преимущества хозяйствующих субъектов, длительное время осуществляющих свою деятельность на данном рынке, имеющих долгосрочные договоры с потребителями, обеспечивающим такому участнику рынка устойчивый спорт на его услуги.

Также к экономическим барьерам можно отнести наличие среди действующих на рынке хозяйствующих субъектов вертикально-интегрированных хозяйствующих субъектов, которое приводит к созданию барьеров входа на рынок.

Например, сложившийся рынок на территории города Улан-Удэ характеризуется наличием крупного хозяйствующего субъекта (МБУ «Комбинат по благоустройству г. Улан-Удэ») (доля на рынке около 40%, учредитель - Комитет городского хозяйства администрации г. Улан-Удэ), также являющийся одним из двух продавцов на смежном рынке – рынке утилизации (захоронения) ТБО, что усиливает его рыночную силу на рынке транспортирования отходов.

К административным барьерам традиционно относят лицензионные требования и экологические ограничения.

В целом, большинство хозяйствующих субъектов отмечают указанные барьеры как преодолимые.

3.1.5.2.4. Предложения по развитию конкуренции

В настоящее время ФАС России ведется активная работа по согласованию изменений в законодательстве, связанных с проведением торгов, по результатам которых формируются цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора по обращению с отходами.

В частности, Министерством экономического развития Российской Федерации был разработан проект постановления Правительства Российской Федерации, предусматривающий концептуальные изменения порядка проведения указанных торгов, а именно в части установления процедуры проведения аукционов в электронной форме.

Указанный проект постановления предусматривает проведение электронных аукционов в порядке, установленном статьей 68 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ), в связи с чем ФАС России было предложено рассмотреть вопрос о целесообразности размещения сообщений о проведении электронных аукционов, по результатам проведения которых формируются цены на услуги по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора, на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок zakupki.gov.ru, поскольку программно-аппаратные средства электронных площадок, функционирующих в соответствии с Законом № 44-ФЗ, на которых, по

мнению ФАС России, должно осуществляться проведение указанных электронных аукционов, интегрированы с единой информационной системой в сфере закупок.

3.1.6. Рынки услуг связи для целей теле- радиовещания

3.1.6.1. Общая оценка состояния конкуренции

В настоящее время уровень инновационного развития рынков услуг достаточно высок, чтобы говорить о качественной конкуренции, когда конкуренция участников рынка возникает не сколько за счет их количества, сколько за счет функциональных параметров услуги, включая доступность услуг, удобство использование, дополнительные сервисы и информационные ресурсы.

В современном мире потребитель может получить аудиовизуальные материалы, информацию различными способами, в том числе он может получать СМИ путем использования различных услуг связи, в том числе услуг связи для целей теле-, радиовещания.

Исторически, а также вследствие территориально – географических особенностей расселения в Российской Федерации самым распространенным способом получения доступа к просмотру телепрограмм являлось эфирное телевидение – в 2003 году в доходах от услуг телерадиовещания (10,9 млрд. руб.) на эфирное телевещание приходилось 77%, на кабельное – 21% и на спутниковое – менее 1%.

Появление новых СМИ стимулировали развитие рынка услуг связи для целей телевещания: за последние 11 лет доходы на рынке выросли почти в 7 раз (в 2015 году – до 69,8 млрд. руб.).

Приоритетный способ проникновения обусловлен объективными причинами: географическими особенностями, структурой расселения, размером располагаемых доходов населения:

Если в первые несколько лет прирост рынка происходил за счет роста проникновения кабельного телевидения (его доля в 2011 году составляла 62%), то в дальнейшем вследствие проникновения новых технологий и сервисов прирост рынка происходил за счет роста проникновения спутникового телевидения и IPTV: в 2015 году на долю кабельного ТВ приходилось 45,9% аудитории, спутникового ТВ – 39,5% и на долю IPTV – 14,6%.

В Российской Федерации гражданам гарантировано предоставление обязательных телерадиоканалов, которые можно получить по сетям цифрового эфирного телевидения (ЦЭТВ), а также аналогового эфирного телевидения.

По сути, в настоящее время на рынке услуги могут быть предоставлены по нескольким различным технологиям:

- эфирная наземная трансляция;
- спутниковое телевидение;
- кабельное телевидение;
- IPTV.

Исходя из фактических показателей ФГУП «РТРС» об охвате населения ЦЭТВ, по оценке J'Son&PartnersConsulting, количество абонентов ЦЭТВ может составить от 1 до 4% абонентской базы в зависимости от категории населенного пункта.

Таким образом, эфирная трансляция, как способ доставки потребителю телевизионного контента, существует наравне с другими технологиями и оператор эфирного наземного вещания является участником рынка телевещания наравне с операторами, предоставляющими такие же по функционалу услуги, как и другие операторы.

3.1.2. Проблемы развития конкуренции.

Действующим законодательством установлены положения, которые создают неравные условия деятельности кабельных операторов связи по сравнению с остальными участниками рынка.

Следует отметить важность деятельности операторов кабельного телевидения в Российской Федерации: операторы кабельного телевидения осуществляют деятельность более чем в 6000 населенных пунктах, в которых проживает 85% населения Российской Федерации. При этом по одному оператору кабельного телевидения оказывает услуги более чем в 5000 населенных пунктах, средняя численность населения в которых составляет 3400 человек*, то есть в малых населенных пунктах с низким уровнем располагаемых доходов.

*на основании сведений об инфраструктуре связи, представленных Роскомнадзором.

Кабельное телевидение в таких населенных пунктах – привычный и недорогой способ получения доступа к просмотру телепрограмм, для которого не требуется замена абонентского оборудования.

Также, операторы кабельного телевидения способствуют созданию конкурентной среды на рынках услуг связи для целей телевещания, и сохранение условий, не препятствующих развитию таких операторов, очень важно для формирования эффективных конкурентных отношений на рынке.

В соответствии с частью 4 статьи 46 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи) оператор связи, который оказывает услуги связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания (за исключением услуг связи для целей проводного радиовещания) на основании договора с абонентом, в соответствии с условиями полученной лицензии обязан осуществлять в эксплуатируемых им сетях связи в неизменном виде за свой счет (без заключения договоров с вещателями обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов и без взимания с них платы за трансляцию обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов, а также без взимания платы с абонентов

оператора связи за право просмотра и (или) прослушивания обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов) трансляцию обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов.

Соответствующие условия включаются в лицензионные условия, вносимые в лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания (за исключением услуг связи для целей проводного радиовещания), если указанная деятельность осуществляется на основании договоров с абонентами.

Обязанность трансляции обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов установлена и для обеспечения нормальной прогнозируемости деятельности операторов связи этому оператору связи необходимо понимать, какие версии 1 и 2 мультиплекса он обязан распространить на той или иной территории.

Как установлено статьёй 19.1 Закона о связи, прием оператором обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов сигнала, посредством которого осуществляется трансляция обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов, осуществляется путем присоединения своей сети связи к сети связи оператора связи, осуществляющего эфирную наземную трансляцию общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов, а также эфирную цифровую наземную трансляцию телеканалов при наличии технической возможности.

Обычно наличие технической возможности устанавливается по ряду технических и качественных критериев:

- если совершение предполагаемых действий возможно без проведения дополнительных работ по переустройству, доумощнению и т.п.,

- если совершение предполагаемых действий возможно в существующих условиях деятельности и оно не приведет к существенному ухудшению качественных характеристик, в том числе метрологических, при этом такие качественные, метрологические характеристики должны быть установлены надлежащим образом.

Утвержденные приказом Минкомсвязи России от 01.09.2015 № 326 Условия подтверждения наличия или отсутствия технической возможности принять сигнал путем присоединения сети связи оператора обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов к сети связи оператора связи определяют наличие технической возможности присоединения в случае наличия:

а) наличие в пределах зоны обслуживания сети связи оператора обязательных общедоступных каналов, на которой обеспечивается предоставление услуг связи посредством присоединяемой сети связи, введенных в установленном порядке в эксплуатацию средств связи сети связи цифровой эфирной наземной трансляции обязательных общедоступных

телеканалов и (или) радиоканалов оператора, осуществляющего эфирную наземную трансляцию, образующих точку присоединения сетей связи;

б) достаточность мощности электроснабжения объекта связи, а равно наличие конструктивных возможностей сооружений связи для установки дополнительного оборудования и обустройства кабельного ввода, где размещаются средства связи оператора, осуществляющего эфирную наземную трансляцию, образующие точку присоединения с сетью оператора обязательных общедоступных каналов.

Зона обслуживания оператора сети связи телерадиовещания Правилами оказания услуг связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания определена как территория, в пределах которой при эфирном вещании обеспечивается прием сигнала телерадиопрограммы, соответствующего техническим нормам, или территория, в пределах которой при кабельном вещании обеспечивается наличие технической возможности доставки сигнала телерадиопрограммы.

В лицензионных условиях определяется территория деятельности оператора связи. Как правило, эта территория определяется территорией субъекта Российской Федерации вне зависимости от реального расположения сетей связи.

Исходя из буквального толкования указанных положений, наличие технической возможности присоединения кабельного оператора определяется исходя из фактического расположения сети связи кабельного оператора (то есть территории, в пределах которой обеспечивается возможность доставки сигнала до абонента).

При этом техническая возможность предоставления абоненту или вещателю доступа к сети связи телерадиовещания определена как наличие незадействованной монтированной емкости сети связи телерадиовещания, позволяющей оператору связи обеспечить возможность приема сигнала телерадиопрограммы от вещателя и доставки сигнала телерадиопрограммы до пользовательского (оконечного) оборудования. То есть, при определении технической возможности доставки сигнала Правила оказания услуг связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания не устанавливают необходимость оценки наличия (отсутствия) в месте нахождения абонента и (или) точки приема сигнала сетей кабельного оператора связи.

Планом реализации проекта 1 мультиплекса определена очередность строительства и ввода в эксплуатацию средств связи сети связи цифровой эфирной наземной трансляции обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов. Средства связи должны располагаться на территории каждого субъекта Российской Федерации, при этом не в каждом населенном пункте и не в каждом муниципальном образовании.

ФАС России полагает, что установленные требования приведут к необходимости проведения кабельными операторами существенного объема работ по прокладке ВОЛС до средств связи сети связи цифровой эфирной наземной трансляции обязательных общедоступных телеканалов и (или)

радиоканалов, образующих точку присоединения. Так, стоимость строительства 1 км ВОЛС составляет от 300 тыс. руб. до 1,2 млн. руб. в зависимости от расположения точек присоединения.

Помимо существенных затрат на прокладку ВОЛС необходимо принимать во внимание саму возможность такой прокладки, связанную с необходимостью организации доступа к объектам инфраструктуры для размещения ВОЛС, получения земельных участков и т.д.

При этом, как отмечает Роскомнадзор, установленные требования и обязанности распространяются только на операторов, заключивших договоры с абонентами на оказание услуг связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания и не распространяются на отношения, возникающие из других договоров.

Фактически это означает, что установленные требования, которые влекут существенные вложения, распространяются только на кабельных операторов и не распространяются на спутниковых операторов, операторов IPTV, операторов, предоставляющих услуги трансляции с использованием других технологий.

Кроме того, кабельные операторы, которым разрешено получение сигнала из эфира в силу технической невозможности присоединения, также получают конкурентное преимущество по сравнению с операторами, осуществившими присоединение.

Таким образом, сложилась ситуация, когда:

- трансляция обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов осуществляется путем присоединения каждой сети связи к сети связи оператора связи, осуществляющего эфирную наземную трансляцию общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов, причем вне зависимости от наличия возможности присоединяемого оператора связи присоединиться без существенных вложений;

- трансляция иных телеканалов и (или) радиоканалов (а их большинство) может осуществляться как путем взаимодействия нескольких сетей (с сохранением технологических параметров сигнала), так и без осуществления физического присоединения;

При этом до абонента все телеканалы (радиоканалы) доводятся по одной и той же сети связи и попадают на одно и то же абонентское оборудование.

- жесткие требования по физическому присоединению каждой сети к сети одного оператора связи распространяются только на кабельных операторов, хотя на рынке функционируют также спутниковые операторы, операторы IPTV.

ФАС России полагает, что установленные требования являются технологически дискриминационными, определяют для участников одного рынка неравные условия функционирования, что может привести к устранению с рынка кабельных операторов (преимущественно тех, которые

являются небольшими предприятиями), а также к ущемлению интересов потребителей.

3.1.6.2. Предложения по развитию конкуренции.

ФАС России предлагает:

- внести изменения в Условия подтверждения наличия или отсутствия технической возможности принять сигнал путем присоединения сети связи оператора обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов, учитывающие техническую возможность присоединяемого оператора связи;

- внести изменения в Закон о связи, установив равные условия для осуществления деятельности на рынке услуг связи для целей теле-, радиовещания вне зависимости от технологии оказания услуги, что соответствовало бы требованиям технологической нейтральности в регулировании.

Предполагается, что присоединение сети связи оператора связи к сети связи, осуществляющего эфирную наземную трансляцию общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов должно быть закреплено как один из способов организации трансляции обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов.

Поскольку этот вариант присоединения предполагает присоединение к сети связи единственного оператора связи, в целях достижения баланса интересов участников рынка на указанного единственного оператора должна быть как минимум возложена обязанность по:

- раскрытию информации о местонахождении точек присоединения,

- раскрытию технических и экономических условий присоединения, включая информацию о составе необходимых для распространения локальных версий 1-го и 2-го мультиплексов,

- по обеспечению качественных параметров передаваемого сигнала в точке присоединения.

- определить обязанность операторов связи по обеспечению в точках подключения абонентской распределительной системы (оконечного оборудования) соответствия сигнала установленным параметрам (указать конкретные параметры и способы их измерения);

3.1.7. Рынок железнодорожных перевозок

3.1.7.1. Общая оценка состояния конкуренции.

<u>В сфере грузовых железнодорожных перевозок</u>

Перевозчиками являются только ОАО «РЖД», ОАО «АК «Железные дороги Якутии», ФГУП «Крымская железная дорога».

В 2016 году было перевезено 1 327 млрд. тонн грузов, грузооборот составил 2 341 млн. тонно-километров.

В сфере рынка по предоставлению подвижного состава

Рынок составляют более 700 компаний операторов железнодорожного подвижного состава, владеющих вагонами и оказывающих услуги по предоставлению вагонов грузоотправителям под перевозки грузов, в том числе 20 крупных компаний операторов.

Рынок услуг по предоставлению полувагонов для перевозок грузов железнодорожным транспортом общего пользования относится к умеренно концентрированному рынку.

На рынке предоставления полувагонов в состоянии коллективного доминирования (занимают более 50% рынка) находятся АО «ФГК», АО «ПГК», ОАО «НПК».

В сфере транспортных услуг, оказываемых на подъездных железнодорожных путях, осуществляют деятельность организации промышленного железнодорожного транспорта и другие хозяйствующие субъекты независимо от организационно-правовой формы, за исключением организаций федерального железнодорожного транспорта (далее – услуги ППЖТ). По данным Росстата России, в 2015 году перевезено по путям организаций 3,1 млрд. тонн, грузооборот составил 31,1 млрд. тонно-километров.

С учетом Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» деятельность на рынке услуг ППЖТ не отнесена к сфере деятельности естественных монополий.

В сфере пассажирских железнодорожных перевозок:

В поездах дальнего следования перевозки осуществляют:

- крупные перевозчики: ОАО «Российские железные дороги», АО «Федеральная пассажирская компания», ОАО «Пассажирская компания «Сахалин», ОАО «АК «Железные дороги Якутии»;

- ряд небольших перевозчиков, в т.ч: ОАО «Гранд Экспресс», ЗАО «ТрансКлассСервис», ООО «Тверской экспресс».

В пригородных поездах перевозки осуществляют:

- организации-перевозчики (в настоящее время на сети железных дорог функционирует 25 таких организаций).

3.1.7.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

В сфере грузовых железнодорожных перевозок - наблюдается стабилизация объемов перевозок в 2016 году по сравнению с падением на 1-4% с 2012 года.

В сфере рынка по предоставлению подвижного состава, начиная с 2004 года, приватный парк грузовых вагонов увеличился с 25 до 95%.

В сфере услуг ППЖТ: в 2016 году на рынке использования подъездных железнодорожных путей сохраняется относительно стабильный объем перевозок.

3.1.7.3. Проблемы развития конкуренции.

В сфере рынка по предоставлению подвижного состава.

В 2016 году наблюдается двукратный рост ставок подвижного состава. В 2016-2017 гг в ФАС России поступали многочисленные жалобы на действия АО «ФГК», связанные с установлением данным оператором высоких цен на услуги по предоставлению подвижного состава. При этом, по заявлению некоторых заинтересованных лиц из-за дефицита полувагонов в Северо-Западном федеральном округе и высокого уровня цен, установленных АО «ФГК», предприятия горнопромышленного комплекса Республики Карелия с 2016 года и по настоящее время стали неконкурентоспособны по поставкам высокопрочного щебня на основные рынки сбыта г. Москвы и Московской области. В результате таких действий некоторые предприятия горнопромышленного комплекса Карелии несут существенные убытки, что в свою очередь может привести к коллапсу в сфере горной промышленности всего региона.

По результатам рассмотрения данных жалоб ФАС России установила наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства, что стало основанием для возбуждения антимонопольного дела № 1-00-169/00-03-16 в отношении АО «ФГК» и его материнской компании – ОАО «РЖД».

В случае подтверждения факта нарушения, повлекшего за собой вышеуказанные негативные последствия, ФАС России считает целесообразным выдачу обязательных для исполнения предписаний, в том числе, предписаний о прекращении злоупотребления ответчиком доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

В сфере грузовых железнодорожных перевозок. Актуализация форм отчетности по мониторингу применения и ежемесячному предоставлению:

- форм ежемесячной отчетности по мониторингу изменения совокупной тарифной нагрузки и объемов перевозки нефтяных грузов в разрезе грузоотправителей, видов груза, направления перевозки на недискриминационной основе;

- в части форм ежемесячной отчетности по мониторингу изменения совокупной тарифной нагрузки и объемов перевозки грузов в разрезе грузоотправителей, видов груза, направления перевозки при применении п. 15.4 «Правил и условий применения (установления, изменения) уровня тарифов на услуги железнодорожного транспорта по перевозке грузов в рамках ценовых пределов (максимального и минимального уровней)» с учетом фактических значений коэффициентов использования наличной пропускной способности и их допустимых уровней в разрезе маршрутов

следования (полностью или частично совпадающим с участками инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования) на недискриминационной основе;

- в части форм ежемесячной отчетности по мониторингу изменения совокупной тарифной нагрузки и объемов перевозки грузов в разрезе грузоотправителей, видов груза, направления перевозки с учетом обеспечения дифференциации применения повышающих коэффициентов по видам грузов в зависимости от ценовой конъюнктуры на мировых рынках на недискриминационной основе.

В сфере услуг ППЖТ. Понятие «транспортные услуги» до настоящего времени не конкретизировано, не раскрыт перечень работ/услуг, включенных в эти транспортные услуги.

Отсутствие обязанности по регулированию цен (тарифов) на услуги ППЖТ, единой методики регулирования цен (тарифов) на услуги ППЖТ, закрытого перечня услуг ППЖТ, ограничений по уровню цен (тарифов) приводит к жалобам на ценообразование услуг ППЖТ и существенно затрудняет использование сопоставления при определении обоснованности цен (тарифов) на услуги ППЖТ.

При проведении анализа состояния конкуренции на данном рынке необходимо на основе опроса потребителей данных услуг учитывать наличие/отсутствие внутри- и межвидовой конкуренции на рынке.

3.1.8. Рынок стивидорных услуг

3.1.8.1. Общая оценка состояния конкуренции.

В период до 2013 года ФСТ России устанавливала тарифы на услуги по перевалке грузов в морских портах главным образом в иностранной валюте.

Начиная с 2013 года, последовательно проводилась государственная политика, направленная на поэтапное прекращение государственного ценового регулирования деятельности субъектов естественных монополий в морских портах.

В период 2013-2014 годов приказами ФСТ России форма государственного регулирования стивидорных услуг в морских портах была изменена в отношении 58 хозяйствующих субъектов, оказывающих соответствующие услуги. ФСТ России прекратила устанавливать цены (тарифы) и перешла к мониторингу цен (тарифов), устанавливаемых самими хозяйствующими субъектами.

При этом субъекты естественных монополий, оказывающие эти услуги, не были исключены из реестра субъектов естественных монополий на транспорте и обязаны предоставлять информацию о применяемых тарифах по установленной форме.

Предполагалось, что неприменение государственного ценового регулирования, с одной стороны, позволит стивидорам использовать гибкую ценовую политику в зависимости от конъюнктуры рынка, а с другой - обеспечит прозрачность деятельности субъектов естественных монополий.

3.1.8.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

В настоящее время в морских портах Российской Федерации в условиях естественной монополии осуществляют деятельность 304 хозяйствующих субъекта, 259 из них оказывают стивидорные услуги.

В каждом из пяти бассейнов (Азово - Черноморский, Арктический, Балтийский, Дальневосточный, Каспийский) есть мощности по перевалке практически всех основных видов грузов.

В 2016 г. ФАС России был проведен комплексный анализ финансово-хозяйственной деятельности всех стивидорных компаний, функционирующих в портах Российской Федерации, проанализированы цены на стивидорные услуги во всех портах Российской Федерации.

Проведенный ФАС России анализ показал, что более чем в 80% случаев цены (тарифы) устанавливаются хозяйствующими субъектами в иностранной валюте. При этом практически все стивидорные компании являются участниками внешнеэкономической деятельности, поскольку через их причальные фронты перегружаются внешнеторговые грузопотоки.

Несмотря на поручение Президента Российской Федерации В.В. Путина от 27.10.2015 г. № А4-26-575 (пункт 2 «в») о мерах по недопущению установления цен (тарифов) на услуги по погрузке, выгрузке и хранению грузов, предоставляемых в морских портах Российской Федерации, в иностранной валюте или в условных единицах, многие крупные операторы на рынке стивидорных услуг продолжают применять тарифы, установленные в долларах США. По результатам проведенного ФАС России анализа также установлены факты кратного роста цен на услуги по перевалке грузов в ряде морских портов с момента отмены применения государственного ценового регулирования. При этом данное увеличение обусловлено не только изменением курса валют. В среднем цены по Российской Федерации (тарифы) на услуги по перевалке грузов в морских портах в рублях увеличились в 2,5 раза с 2014 года.

Необходимо отметить, что стоимость услуг по погрузке, выгрузке и хранению грузов составляют более 90% от общей стоимости затрат, которые несет потребитель в порту.

При этом ФАС России установлено, что доходы некоторых стивидорных компаний, полученные от реализации услуг по перевалке грузов, в 2-4 раза превышают расходы, необходимые для производства и реализации данной услуги, а уровень рентабельности доходит до 300%.

ФАС России установлено, что такая высокая рентабельность стала возможной благодаря установлению некоторыми стивидорными компаниями монопольно высоких цен на оказываемые услуги. Учитывая

вышеизложенное, ФАС России были возбуждены ряд антимонопольных дел в отношении 10 стивидорных компаний, функционирующих в морских портах городов: Санкт-Петербург, Находка, Приморск, Новороссийск и др.

Применительно к каждому делу о нарушении антимонопольного законодательства ФАС России проводились аналитические исследования состояния конкуренции рынка услуг погрузки-выгрузки груза (по каждой номенклатуре) в порту, в том числе с целью определения географических границ, в пределах которых потребитель готов приобретать указанную услугу, а также установления возможности ответчика оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на указанном товарном рынке.

В рамках проведенных исследований с целью определения параметров рынка, в том числе географических границ, ФАС России опросил более 400 потребителей стивидорных услуг.

Подавляющее большинство потребителей сообщило, что на данном товарном рынке отсутствует взаимозаменяемая услуга, а осуществить погрузку выгрузку груза возможно исключительно в пределах территории морского порта. «Переключение» потребителей на иные порты с экономической точки зрения нецелесообразны, а с технической точки зрения сильно затруднены.

Так, в рамках антимонопольного дела, ответчиком по которому проходило ООО «Приморский торгового порта», опрос потребителей услуг данного порта показал, что 35 из 39 клиентов не могут получать услугу по перевалке нефти нигде иначе, кроме как в пределах территории порта «Приморск».

Учитывая изложенное, ФАС России сделан вывод о том, что географическими границами услуг погрузки-выгрузки груза является территория отдельно взятого морского порта. По результатам рассмотрения антимонопольных дел, с учетом проведенных анализов состояния конкуренции на рынках услуг по погрузке и выгрузке (перевалке) грузов в портах ФАС России были приняты следующие решения:

- решением ФАС России ООО «Приморский торговый порт» признано нарушившим пункт 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в части установления и поддержания монопольно высокой цены на услуги по перевалке нефти в порту Приморск (Ленинградская область) и выдано предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

- решением ФАС России АО «Первый контейнерный терминал», АО «Петролеспорт» и ООО «Восточная стивидорная компания» признаны нарушившими пункт 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в части установления и поддержания монопольно высокой цены на услуги по перевалке контейнеров в морском порту.

- решением ФАС России ПАО «Новороссийский морской торговый порт» признано нарушившим пункт 1 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в части установления и поддержания монопольно высокой

цены на услуги по перевалке удобрений, руды, черных металлов, цветных металлов, нефти, нефтепродуктов, контейнеров.

ФАС России разработан и внесен в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект постановления Правительства Российской Федерации «О правилах недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий в портах» (далее – ПНД).

Разработанные ПНД перечисляют обязанности субъектов естественной монополии по предоставлению потребителям недискриминационного доступа к услугам в портах; порядок и условия получения услуг в портах; существенные условия договоров на услуги в портах, включая установление цен в рублях; перечень информации, раскрываемой субъектами естественных монополий в портах, включая ценовую политику в российских рублях.

ФАС России считает, что недискриминационный доступ должен быть обеспечен в отношении всей портовой инфраструктуры России с необходимостью раскрытия соответствующей информации об установленных хозяйствующими субъектами цен (тарифов) на стивидорные услуги, сформированных исключительно в российских рублях, на сайтах в информационно-коммуникационной сети «Интернет».

Одной из основных задач является принятие ПНД, которые облегчат процесс выявления нарушений и создадут условия для работы с жалобами на доступ к услугам субъектов естественных монополий в портах.

3.1.8.3. Проблемы развития конкуренции.

Уровень тарифов на услуги по перевалке грузов в морских портах, применяемых в большинстве крупных портов Российской Федерации, не представляется возможным признать экономически обоснованными.

Применение стивидорными компаниями завышенных цен (тарифов) на услуги по перевалке приводит к снижению конкурентоспособности российских морских портов по сравнению с портами стран Балтии и других соседних стран, а в ряде случаев уже привело к снижению объемов перевалки грузов.

3.1.8.4. Предложения по развитию конкуренции.

ФАС России и в дальнейшем будет прилагать усилия, направленные на обеспечение развития конкуренции в сфере оказания услуг в портах.

При выявлении фактов установления как необоснованно высоких цен, так и необоснованно низких цен (тарифов) на стивидорные услуги, ФАС России будут приняты соВответствующие меры антимонопольного реагирования.

С учетом того, что ставки аренды государственного имущества в морских портах в настоящее время составляют 1-2% от выручки стивидорных компаний, осуществляющих деятельность в морских портах, ФАС России считает целесообразным проработать вопрос повышения ставок

аренды такого имущества. Получаемые нетарифные источники могут быть направлены на реконструкцию и развитие портовой инфраструктуры и усиление конкуренции в этой сфере.

3.1.9. Сфера целлюлозно-бумажной промышленности

3.1.9.1. Общая оценка состояния конкуренции на отдельных товарных рынках целлюлозно-бумажной промышленности.

Целлюлозно-бумажная промышленность объединяет технологические процессы получения целлюлозы, бумаги, картона и бумажно-картонных изделий (писчей, книжной и газетной бумаги, тетрадей, салфеток, технического картона и др.). Технологический цикл отрасли подразделяется на два процесса: получение (варка) целлюлозы и производство бумаги. Рынок бумаги характеризуется большим и разнообразным ассортиментом продукции как по видам, так и по уровню её качества. Среди различных видов бумаги, выпускаемых бумажной промышленностью, наиболее распространенными являются газетная, офсетная и офисная.

Объем производства газетной бумаги составляет около 30%-40% от всей выпускаемой в России бумаги, она является одним из самых дешевых видов целлюлозно-бумажной продукции, используемой для печати газет или аналогичной полиграфической продукции, рассчитанной на одноразовое применение и не предполагающей длительного срока службы. В процессе ее производства используются наиболее дешевые волокнистые материалы без пропитки и наполнителей.

По оценке крупнейшего в мире информационного провайдера в области лесной индустрии «RISI» объем мирового рынка газетной бумаги в настоящее время составляет примерно 26,3 миллионов тонн в год[45]. Доля российского потребления в общемировом объеме составляет 1,5% (0,4 млн. тонн в 2015 году). В тоже время доля российской газетной бумаги в общемировом потреблении составляет 5,7 % (1,5 млн. тонн в год). Это обуславливается в первую очередь тем, что бумага российского производства входит в число наиболее конкурентоспособных товаров на мировом рынке продукции целлюлозно-бумажной промышленности. Доля экспорта газетной бумаги в совокупном объеме ее производства в стране составляет порядка 70%-80%.

Кроме того, причиной экспортоориентированности рынка является недостаточный потребительский спрос внутри страны. Совокупные производственные мощности российских заводов значительно превышают объем внутреннего потребления.

[45] http://www/risiinfo.com

В настоящее время производство газетной бумаги в Российской Федерации осуществляет 4 целлюлозно-бумажных комбината: ОАО «Волга» (г. Балахна, Нижегородская область) выпускающее газетную бумагу по давальческому договору для нужд ООО «ЭКОПЭЙПЕР», АО «Монди СЛПК» (г. Сыктывкар, Республика Коми), ОАО «Соликамскбумпром» (г. Соликамск, Пермский край) и ОАО «Кондопога» (г. Кондопога, Республика Карелия), выпускающее газетную бумагу по давальческому договору для нужд ООО «Карелия Палп» (г. Санкт-Петербург).

Доли хозяйствующих субъектов на рынке за последние 3 года нестабильны, лидерами отрасли по выпуску бумаги являются ОАО «Соликамскбумпром» и ОАО «Кондопога».

Рынок газетной бумаги можно охарактеризовать как высококонцентрированный с неразвитой конкурентной средой, при этом уровень концентрации на рынке за последние 2 года повысился, что в первую очередь обусловлено выведением производственных мощностей. Так, с июня 2015 года ОАО «Волга» законсервировано 4 из 5 бумагоделательных машин.

Офсетная бумага характеризуется высокой прочностью, устойчивостью к деформациям, влаге и является более прочной, чем газетная бумага. Изготавливается из чистой целлюлозы или с добавлением древесной массы. Основной сферой применения является печать газет, книг, журналов и других иллюстрационных изданий.

Основными производителями данной продукции на территории Российской Федерации являются: АО «Архангельский ЦБК» (г. Новодвинск, Архангельская область), ЗАО «Интернешнл Пейпер» (г. Светогорск, Ленинградская область) совместно с ОАО «Группа Илим» (г. Санкт-Петербург), АО «Монди СЛПК» (г. Сыктывкар, Республика Коми), ООО «Кама» (г. Краснокамск, Пермская область), ФГУП «Гознак» (г. Санкт-Петербург).

Крупнейшими производителями данного вида бумаги являются АО «Монди СЛПК» и ЗАО «Интернешнл Пейпер» + ОАО «Группа «Илим», совокупно занимающие на рынке долю свыше 60%. Товарный рынок в границах Российской Федерации является высококонцентрированным с неразвитой конкурентной средой.

На территории Российской Федерации наблюдается сокращение емкости рынка офсетной бумаги, что в первую очередь обусловлено изменениями объемов потребления в сторону уменьшения, а также изменением структуры потребления в пользу газетной бумаги.

Офисная бумага предназначена для черно-белой и цветной печати на матричных, струйных, лазерных принтерах, факсаппаратах и копирования на множительной техники, в т.ч. в режиме Дуплекс, а также для печатания издательской продукции.

На территории Российской Федерации производство офисной бумаги осуществляют 4 хозяйствующих субъекта: ФГУП «Гознак» (г. Санкт-

Петербург), АО «Монди СЛПК» (г. Сыктывкар, Республика Коми), ЗАО «Интернешнл Пейпер» (г. Светогорск, Ленинградская область) и ОАО «Группа Илим» (г. Санкт-Петербург).

Самыми крупными производителями являются: ЗАО «Интернешнл Пейпер» и АО «Монди СЛПК». Рынок офисной бумаги, также как и рынки газетной и офсетной бумаг характеризуется высокой концентрацией и относится к рынку с неразвитой конкурентной средой.

Как отмечалось выше технологический цикл целлюлозно-бумажной отрасли подразделяется на два процесса: получение (варка) целлюлозы и производство бумаги. Наибольшую долю в производстве и поставках целлюлозы на рынок занимают вертикально-интегрированные комбинаты полного цикла, производящий широкий ассортимент целлюлозно-бумажной продукции (от целлюлозы до офисной бумаги). Рынки целлюлозы, в частности целлюлозы из хвойных и лиственных пород древесины являются олигопольными и характеризуются высокой концентрацией. Крупнейшими участниками данных рынков являются АО «Архангельский ЦБК», ОАО «Группа «Илим», АО «Монди СЛПК», также занимающие значительные рыночные доли по выпуску офсетной и офисной бумаг.

В Российской Федерации объемы производства хвойной и лиственной целлюлозы существенно превышают внутренний спрос, в связи с чем отрасль является экспортоориентированной.

3.1.9.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

Поводом к проведению антимонопольным органом анализа состояния конкуренции на рынках целлюлозно-бумажной промышленности послужил значительный рост отпускных цен производителей на все виды бумажной продукции, а также на целлюлозу, являющейся единственной сырьевой составляющей в производстве бумажной продукции (офисной и офсетной бумаг) - 70-90% в общем объеме затрат и следовательно оказывающей прямое влияние на уровень отпускных цен на смежных рынках, а также поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина и Правительства Российской Федерации о проведении анализа поставщиков и производителей бумажной продукции и компонентов ее производства на предмет соблюдения требования антимонопольного законодательства и особенности формирования цен.

Анализ обоснованности удорожания целлюлозы из различных пород древесины и офсетной бумаги, позволил выявить в действиях производителей – АО «Архангельский ЦБК» и АО «Монди СЛПК» соответственно признаки нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выразившиеся в установлении монопольной высокой цены на товар с января 2015 года.

Вместе с этим, дополнительно проведенный анализ в рамках рассмотрения дел в отношении АО «Архангельский ЦБК» и АО «Монди

СЛПК» показал, что в 2015 году Общества не занимали доминирующее положение на рынке хвойной целлюлозы и офсетной бумаги соответственно, в связи со значительным изменением долей и порядком ранжирования хозяйствующих субъектов на данных товарных рынках в течении года из-за входа на рынок новых хозяйствующих субъектов (путем модернизации имеющихся производственных мощностей). В связи с чем, указанные хозяйствующие субъекты не имели возможности оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на рынках хвойной целлюлозы и офсетной бумаги в Российской Федерации в 2015 году. Кроме того, на рынках в указанный временной период отсутствовали хозяйствующие субъекты, занимающие доминирующее положение в соответствии со статьей 5 Закона о защите конкуренции, соответственно запреты предусмотренные статьей 10 Закона о защите конкуренции в том числе касающиеся ценообразования на хозяйствующих субъектов, действующих на перечисленных выше товарных рынках не распространялись.

Необходимо отметить, что в целом основной причиной роста цен в целлюлозно-бумажной отрасли являлась нестабильная экономическая ситуация в конце III и в IV квартале 2014 года (высокая волатильность на валютном рынке и как следствие увеличение долговой нагрузки по кредитам в иностранной валюте; рост себестоимости продукции, в связи с импортной составляющей комплектующих и материалов). Кроме того, в период рассмотрения дела цены на целлюлозу в Российской Федерации снизились.

Вместе с этим, в целях предупреждения нарушений в целлюлозно-бумажной отрасли ФАС России организован ежеквартальный мониторинг цен на основные виды бумажной продукции и компонентов ее производства (целлюлозы) с последующим Докладом в Правительство Российской Федерации.

Результаты мониторинга за 2016 год показали, что в 2016 году по отношению к 2015 году рост цен на продукцию целлюлозно-бумажной отрасли составил не более 5%, за исключением офсетной бумаги (средние цены увеличились на 10%-15%).

3.1.9.3. Проблемы развития конкуренции.

Целлюлозно-бумажная отрасль в целом характеризуется высоким износом производственных мощностей.

Основной проблемой развития конкуренции на рынке газетной бумаги является снижение объемов производства из-за сложившегося на рынке дисбаланса спроса и предложения, в виду развития электронных медиа, и как следствие сокращение тиражей газет и снижение спроса на печатную продукцию.

Эксперты рынка полагают, что несмотря на значительное выведение устаревших производственных мощностей, определенная стабилизация может быть достигнута только в краткосрочной перспективе (4-5 лет) по

причине опережающего темпа снижения спроса по отношению к темпам выведения избыточных мощностей.

Еще одним из актуальных вопросов для целлюлозно-бумажных комбинатов являются постоянно растущие затраты на топливо и электроэнергию, составляющие порядка 25% в структуре себестоимости конечной продукции.

При этом, наличие собственных мощностей по производству электрической энергии, не дает целлюлозно-бумажным комбинатам возможность оптимизировать издержки на электроэнергетику по причине требований пункта 5 статьи 36 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» и статьи 31 Постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1172 «Об утверждении Правил оптового рынка электрической энергии и мощности и о внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации по вопросам организации функционирования оптового рынка электрической энергии и мощности».

В соответствии с указанными выше нормативно-правовыми актами организации, владеющей объектами электроэнергетики и производящей электроэнергию для собственного потребления, необходимо продать всю произведенную энергию на оптовый рынок электроэнергии, а затем приобрести ее на оптовом/розничном рынке для собственных нужд, что в итоге приводит к повышению себестоимости собственной продукции.

К основным проблемам развития конкуренции на рынках целлюлозы относятся:

- обеспеченность древесиной региона, в котором осуществляется (возможно осуществление) деятельности по производству целлюлозы, к таким регионам относятся Северо-Западный и Сибирский федеральные округа;

- близость к крупному водоему. Исходя из технологических особенностей производства целлюлозы, к таким гидрологическим объектам можно отнести Северную Двину (предприятия в Архангельске и Новодвинске), Вычегду (Коряжма), Ангару (Усть-Илимск и Братск), Волгу (Балахна и Волжск), Байкал (Байкальск), Онежское озеро (Кондопога), Ладожское озеро (Питкяранта и Сясьстрой).

- сезонность заготовки основного сырья для производства целлюлозы (с последующей переработкой и выпуском офсетной бумаги) – древесины, около 70% древесины заготавливается в течение пяти зимних месяцев, остальные 30% — за оставшиеся семь месяцев в году.

3.1.9.4 Предложения по развитию конкуренции.

Внутренний рынок имеет огромный потенциал для развития целлюлозно-бумажной отрасли. В первую очередь это выпуск традиционных и новых продуктов с высоким уровнем добавленной стоимости, с связи с чем необходима масштабная поэтапная модернизация действующих производств.

В этой связи, необходимо стимулирование и экономическая поддержка внедрения и применения хозяйствующими субъектами мероприятий по развитию производственной инфраструктуры, повышению уровня надежности оборудования, производственному совершенствованию и иных улучшений, направленных на увеличение объемов и повышение качества выпускаемой продукции, обеспечение безопасности производственных процессов.

Кроме того, необходимо повысить доступность и качество данных о лесных ресурсах (объемы доступной лесосеки, породный состав и др.), а также о рынке древесного сырья (объемы заготовки и потребления), а также содействовать внедрению механизма биржевой торговли на круглые лесоматериалы.

В целях увеличения уровня задействованных производственных мощностей и стимулирования спроса на продукцию необходимо повысить уровень информированности о производстве и использовании целлюлозно-бумажной продукции как экологичного и возобновляемого, имеющего высокий уровень повторного использования, продукта, производимого из натурального и энергоэффективного сырья.

Рекомендовать производителям целлюлозно-бумажной отрасли разработать торгово-сбытовые политики, в том числе содержащие базовые принципы порядка ценообразования на продукцию, включая систему скидок.

3.1.10. Рынок минеральных удобрений

3.1.10.1. Общая оценка состояния конкуренции.

В настоящее время ФАС России в целом завершены этапы комплексного анализа состояния конкуренции на рынке минеральных удобрений. При формировании выводов по результатам указанного анализа также учитывались данные ежемесячного мониторинга продаж минеральных удобрений, проводимого ФАС России по поручению Правительства Российской Федерации.

Производство минеральных удобрений является в настоящее время одной из стабильно работающих отраслей химического комплекса страны.

Крупные участники рассматриваемой отрасли представляют собой частные вертикально интегрированные компании (ВИК). При этом, наличие собственной сырьевой базы в структуре ВИК влияет на экономическую концентрацию в соответствующем сегменте рынка.

Так, рынки фосфорсодержащих и калийных удобрений можно охарактеризовать как высококонцентрированные. Рынок азотных удобрений является умерено концентрированным.

Доли крупнейших участников соответствующих сегментов рынка минеральных удобрений представлены в таблицах.

Калийные м/у			
Наименование х/с	**доля**	**CR-2**	**HHI**
ОАО «Уралкалий»	99,74%	99,79	9 948
ОАО «Метахим» (ГК ФосАгро)	0,05%		

Азотные м/у			
Наименование х/с	**доля**	**CR-3**	**HHI**
Группа компаний «ЕвроХим»	28,13%	39,88	914
Группа компаний «УРАЛХИМ»	22,58		
Группа компаний «Акрон»	9,74%		
ОАО «Минудобрения»	6,26%		
Кемеровское ОАО «Азот»	5,09%		
ООО «Менделеевскказот»	4,62%		
ОАО «Газпром нефтехим Салават»	4,22%		
ОАО «Тольяттиазот»	3,69%		
Группа компаний «ФосАгро»	2,71%		
Иные	менее 1%		

Фосфорсодержащие м/у			
Наименование х/с	**доля**	**CR-3**	**HHI**
Группа компаний «ФосАгро»	40,55%	44,56	1 095
Группа компаний «ЕвроХим»	19,04%		
Группа компаний «Акрон»	14,41%		
Группа компаний «УРАЛХИМ»	9,1%		
ОАО «Минудобрения»	7,58%		
ОАО «Газпром нефтехим Салават»	5,64%		
ООО «Сельхозхимпром»	2,21%		

В Российской Федерации объемы производства минеральных удобрений существенно превышают внутренний платежеспособный спрос, что предопределяет экспортную ориентацию отрасли.

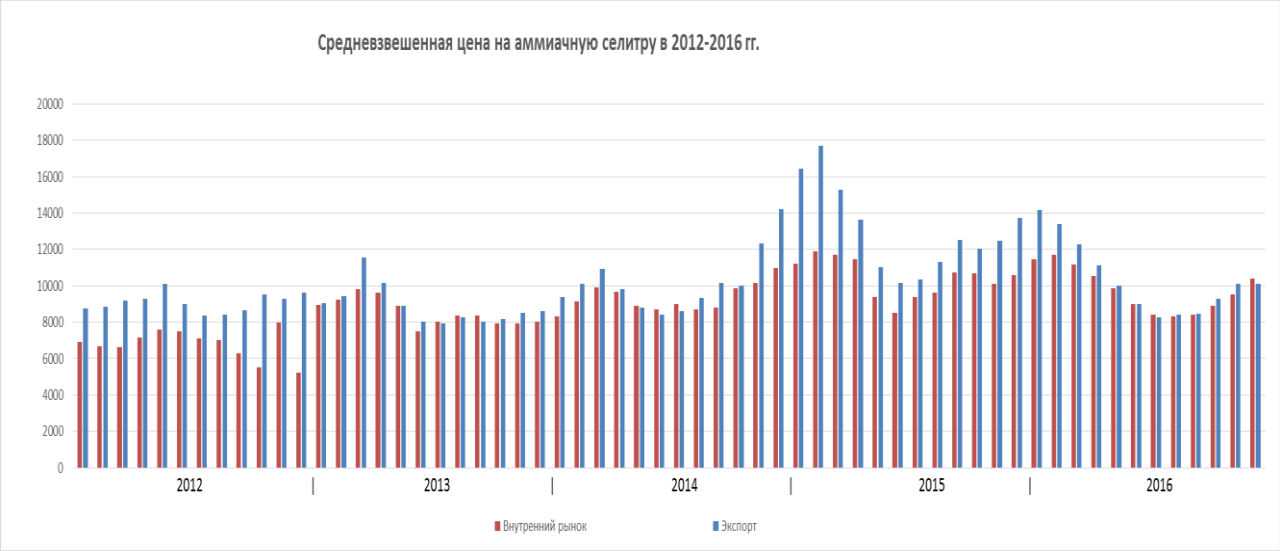
Такая структура товаропотоков делает оправданным ценообразование на внутреннем рынке, ориентированное на экспортный паритет.

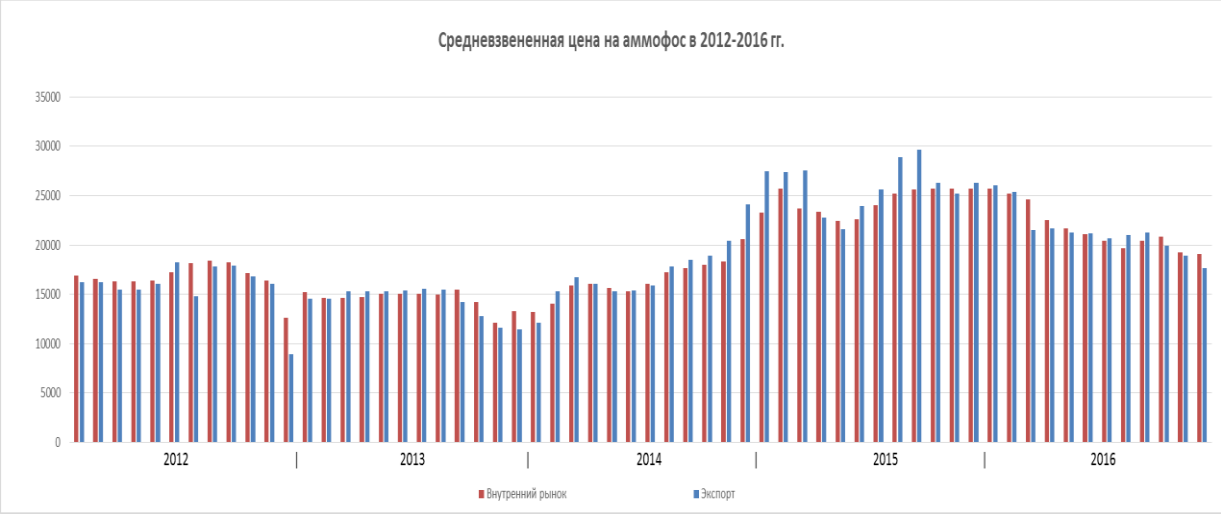
В последние два года отмечается рост потребления минеральных удобрений на фоне стабилизации отпускных цен на них.

Указанная положительная динамика вызвана, в том числе, ростом доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей в результате благоприятной рыночной конъюнктуры.

Необходимо отметить, что поставка минеральных удобрений отечественным сельскохозяйственным товаропроизводителям, как правило, осуществляется по ценам на 10-30% ниже цен экспортных поставок в период наибольшего внутреннего спроса.

Вместе с тем, на фоне падения мировых цен на минеральные удобрения, указанный дисконт для внутреннего рынка снижается ввиду уменьшения общей прибыли производителей минеральных удобрений.





В этой связи применение мер таможенно-тарифного регулирования, в части введения вывозных пошлин на минеральные удобрения, в настоящее время является нецелесообразным.

На протяжении последних лет случаи нарушений антимонопольного законодательства на рынке минеральных удобрений были единичны и не носили системный характер.

3.1.10.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

1. Обеспечение недискриминационного доступа к сырьевой базе.

Рынок сложных минеральных удобрений (включающих в качестве действующих веществ фосфор, калий и азот) тесно взаимосвязан с рынком сырья для их производства.

Таким образом, ограничение конкуренции на рынках хлористого калия и апатитового концентрата, являющихся сырьем для производства минеральных удобрений, может негативно сказаться на состоянии конкуренции на рынке конечного товара.

Рынки хлористого калия и апатитового концентрата характеризуются неразвитой конкурентной средой, что дает потенциальную возможность продавцам в одностороннем порядке влиять на общие условия обращения товара.

В Российской Федерации апатитовый концентрат производится группой «ФосАгро», группой «ЕвроХим» и группой «Акрон», которые также являются участниками рынка сложных минеральных удобрений.

ПАО «Уралкалий» является единственным производителем хлористого калия в Российской Федерации.

На хозяйственную деятельность указанных обществ наложены ограничения, предусмотренные частью 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В частности, запрещаются действия, результатом которых являются или могут являться

- установление монопольно высокой цены;

- экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара;

- создание дискриминационных условий;

- и иные действия, ущемляющие законные интересы покупателей.

На указанных рынках ранее ежегодно возникали конфликтные ситуации между производителями сырья и его потребителями.

Разрешение таких споров в рамках своих полномочий осуществлялось ФАС России.

В рамках применения мер антимонопольного реагирования рассматривались дела о нарушении антимонопольного законодательства, осуществлялись выездные проверки участников рынка.

Вместе с тем фактически ежегодные споры о цене и объемах поставки апатитового концентрата и хлористого калия в адрес производителей сложных минеральных удобрений показали недостаточную эффективность принимаемых ФАС России мер.

В связи с этим возник вопрос о необходимости системного подхода антимонопольной службы к особенностям функционирования данных рынков.

В 2012 году ФАС России разработала рекомендации по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата и хлористого калия, предусматривающие ценообразование с учетом мировых цен соответствующего товара, а также порядок проведения договорных компаний и распределения объемов.

Рекомендации направлены на предупреждение нарушений антимонопольного законодательства на рынке апатитового концентрата и хлористого калия и дают разъяснения хозяйствующим субъектам, какие действия на рынке не будут рассматриваться ФАС России, как нарушающие антимонопольное законодательство.

Необходимо отметить, что правомерность издания ФАС России подобных актов подтверждено сформированной в 2015 году позицией Верховного суда Российской Федерации по делу об оспаривании рекомендаций по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата.

После введения в действие указанных рекомендаций прекратились преддоговорные споры при заключении договоров поставки хлористого калия и апатитового концентрата.

Таким образом, повышение прозрачности и предсказуемости функционирования указанных сырьевых рынков обеспечило стабильность рынка минеральных удобрений.

2. Формирование прогнозируемого механизма ценообразования.

С целью обеспечения доступности минеральных удобрений для сельскохозяйственных товаропроизводителей и увеличения объемов закупок удобрений для внутреннего рынка предприятия-производители минеральных удобрений совместно с Минсельхозом России и ФАС России разработали различные механизмы сдерживания роста цен на приобретаемые сельскохозяйственными товаропроизводителями минеральные удобрения.

В частности, в Соглашении о взаимодействии между НО «РАПУ» и Росагропромсоюзом, согласованном с ФАС России, с целью удовлетворения потребностей сельхозтоваропроизводителей агропромышленного комплекса Российской Федерации в минеральных удобрениях предусмотрен порядок декларирования максимальных отпускных цен, что является важным фактором стабилизации функционирования рынка.

Кроме того, в соответствии с принятыми на предприятиях-производителях порядкам ценообразования, цена для внутреннего рынка определяется путем дисконтирования экспортной цены, что с одной стороны соответствует тенденциям мирового рынка, а с другой стороны дает определенные конкурентные преимущества отечественным сельскохозяйственным товаропроизводителям.

В рамках Экспертного совета по химической промышленности не менее одного раза в год проводится заседание рабочей группы по наиболее важным вопросам обеспечения минеральными удобрениями внутреннего рынка.

Результат принимаемых мер - успешная подготовка и проведение сезонных полевых работ 2016 года. При этом потребление минеральных удобрений во время весенней посевной компании 2016 года возросло по сравнению с аналогичным периодом 2015 года.

Цены реализации минеральных удобрений отечественным сельскохозяйственным товаропроизводителям были ниже цен экспортных поставок и имели в течении года понижающую динамику.

3.1.10.3. Проблемы развития конкуренции.

1. Вопросы обеспечения минеральными удобрениями мелких потребителей и формализации сбытовых политик.

Действующие на рынке компании выбирают различные стратегии сбыта продукции: создание собственных сбытовых сетей, реализация через независимых дистрибьюторов, а также прямые продажи с заводов или торговых домов.

Наличие собственной региональной сбытовой сети в ВИК снижает издержки при реализации минеральных удобрений путем сокращения количества перепродаж и способствует нивелированию сезонности спроса.

Наиболее развиты собственные сбытовые сети у компаний ФосАгро, ЕвроХим, Акрон. Единственный в стране производитель хлористого калия – ПАО «Уралкалий» имеет возможность интегрировать реализацию своей продукции в сбытовые сети указанных компаний.

Крупнейшие сбытовые сети производителей минеральных удобрений в разбивке по субъектам Российской Федерации

Наименование производителя минеральных удобрений	Регион присутствия сбытовых организаций, входящих в одну группу лиц с производителями минеральных удобрений
АО «МХК «ЕвроХим»	Волгоградская обл., Краснодарский край, Липецкая обл., Орловская обл., Ставропольский край, Тульская обл.
ГК «ФосАгро»	Белгородская обл., Вологодская обл., Краснодарский край, Курская обл., Липецкая обл., Нижегородская обл., Орловская обл., Ростовская обл., Ставропольский край, Тамбовская обл., г. Санкт-Петербург
ГК «Акрон»	Белгородская обл., Брянская обл., Краснодарский край, Липецкая обл., Нижегородская обл., Орловская обл., Ростовская обл., Саратовская обл.

Вместе с тем, у большинства участников рынка отсутствует формализованная сбытовая политика, предусматривающая также процедуры, направленные на недопущение нарушения антимонопольного законодательства (комплаенс-процедуры).

При этом, наличие таких сбытовых политик не только повышает прозрачность процедуры реализации минеральных удобрений, но и обеспечивает проактивную позицию по снижению рисков нарушения антимонопольного законодательства.

В каждом регионе объем прямого присутствия производителей минеральных удобрений, в том числе посредством сбытовых организаций, определяется объемом спроса на данный товар.

При незначительных объемах потребления прямое присутствие производителей может быть экономически нецелесообразным.

Крупные агрохолдинги имеют возможность осуществлять закупку минеральных удобрений различными способами, в том числе путем их централизации через собственную специализированную компанию для дальнейшего распределения в своей структуре.

Для мелких и средних сельскохозяйственных товаропроизводителей, крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей поставщиками, как правило, являются независимые локальные дистрибьюторы. При этом увеличение количества посредников приводит к соответствующему удорожанию товара.

2. Административные барьеры на уровне субъектов Российской Федерации.

В настоящее время сложилась практика заключения соглашений органов управления агропромышленными комплексами субъектов Российской Федерации (органы управления АПК) с производителями минеральных удобрений об обеспечении сельскохозяйственных товаропроизводителей, находящихся в соответствующем субъекте Российской Федерации, необходимыми объемами минеральных удобрений.

В целом указанные соглашения способствуют обеспечению минеральными удобрениями сельскохозяйственных производителей, а также позволяют производителям минеральных удобрений планировать свою деятельность, что в конечном итоге снижает производственные издержки.

Вместе с тем, в ряде субъектов Российской Федерации в ходе проверок ФАС России были выявлены соглашения, содержащие антиконкурентные требования, в том числе:

- согласование с региональными органами исполнительной власти цены поставки минеральных удобрений и установление максимальной наценки при их реализации;

- фиксация объемов поставок минеральных удобрений в соответствующую область;

- обязательства по реализации мероприятий, направленных на недопущение сельскохозяйственными товаропроизводителями перепродаж (вывоза) реализуемых в соответствующей области минеральных удобрений в другие регионы Российской Федерации;

- представление информации о получателях государственной поддержки сельскохозяйственного производства, которым предполагается

вести поставки удобрений, иной информации о потребителях минеральных удобрений, дающей конкурентные преимущества соответствующему поставщику указанного товара.

Письма о недопустимости включения в соглашения положений, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции, направлены ФАС России в Минсельхоз России и руководителям органов исполнительной власти всех субъектов Российской Федерации.

Также ФАС России довела до сведения Российской ассоциации производителей минеральных удобрений (РАПУ) позицию антимонопольного органа по данному вопросу.

Принимая во внимание социально-экономическую значимость планирования обеспечения минеральными удобрениями органами управления АПК, ФАС России совместно с Минсельхозом России разработано соответствующее модельное соглашение, предусматривающее активный обмен информацией между потребителями и производителями минеральных удобрений о сроках и объемах соответствующих поставок, повышение прозрачности осуществления закупок путем мониторинга текущей ситуации с заключением и исполнением договоров.

3.1.10.4. Предложения по развитию конкуренции.

В целях обеспечения равнодоступности минеральных удобрений для сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также устранения административных и иных барьеров для входа на региональные рынки новых поставщиков указанной продукции и развития конкуренции ФАС России даны предложения о проведении в средствах массовой информации, в том числе электронных, информационного сопровождения осуществляемых на уровне регионов закупок минеральных удобрений.

Учитывая экспортную ориентацию рынка минеральных удобрений, важной стимулирующей мерой наиболее полного обеспечения потребностей сельскохозяйственных товаропроизводителей, а также снижения издержек, связанных с реализацией указанного товара в результате повышения горизонта планирования объемов поставок на внутренний рынок, являлся бы прогнозный план потребления минеральных удобрений в региональном разрезе на среднесрочный и долгосрочный периоды.

В части формирования прозрачного механизма ценообразования на минеральные удобрения, ФАС России выступила с инициативой организации биржевых торгов минеральными удобрениями.

Сформированная в ходе биржевых торгов цена является рыночным индикатором для осуществления внебиржевых сделок и при выполнении определенных в Законе о защите конкуренции условий не может быть признана монопольно высокой.

Таким образом, при осуществлении биржевых торгов минеральными удобрениями, участники рынка получают кроме объективных рыночных индикаторов, также снижение рисков антимонопольного преследования.

Дополнительно необходимо отметить, что биржевая торговля не является препятствием для развития собственных сбытовых сетей производителей минеральных удобрений.

По мнению ФАС России, биржевая торговля может являться альтернативным каналом сбыта, позволяющим также формировать прогнозные цены на минеральные удобрения с учетом форвардных контрактов и, тем самым, повышая стабильность функционирования рынка и возможность планирования сельскохозяйственными товаропроизводителями своей деятельности.

В свою очередь, сбытовые сети создают добавочную стоимость в процессе доставки товара от завода до конечного потребителя, при этом решая вопросы складирования, расширения ассортимента.

Учитывая выявленные в результате проведения долгосрочного исследования рынка минеральных удобрений проблемы развития конкуренции, ФАС России считает необходимым реализацию следующих мероприятий.

1. С целью наиболее полного обеспечения минеральными удобрениями и снижения издержек отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей, являющихся мелкими крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями, разработать комплекс мер, направленных на стимулирование кооперации.

2. Разработать прогнозный план потребления минеральных удобрений в региональном разрезе на среднесрочный и долгосрочный периоды.

3. На основе прогнозного плана потребления минеральных удобрений в региональном разрезе рекомендовать производителям минеральных удобрений проработать вопрос создания дистрибьюторских организаций в регионах с неразвитой конкурентной средой.

4. Рекомендовать производителям минеральных удобрений разработать сбытовые политики, предусматривающие также комплаенс-процедуры. Указанные сбытовые политики могут включать:

- общие принципы деятельности на рынке минеральных удобрений;
- требования к потенциальным покупателям;
- закрытый перечень документов и сведений, представляемых потенциальными покупателями для оценки соответствия и принятия решений о возможности сотрудничества;
- общие условия поставок продукции и система ценообразования на нее.

5. Активизировать работу по внедрению механизма биржевой торговли для реализации своей продукции.

6. Провести мониторинг заключения соглашений между органами управления агропромышленными комплексами субъектов Российской Федерации и производителями минеральных удобрений об обеспечении сельскохозяйственных товаропроизводителей минеральными удобрениями с учетом данных Минсельхозом России и ФАС России рекомендаций.

3.1.11. Рыбохозяйственный комплекс.

3.1.11.1. Аквакультура (товарное рыбоводство)

3.1.11.1.1. Общая оценка состояния конкуренции.

Важнейшим фактором, влияющим на развитие рыбохозяйственного комплекса, является увеличение объема предложения продукции на внутреннем рынке.

В настоящее время производство рыбной продукции в Российской Федерации обеспечивается в основном за счет осуществления рыболовства, а не за счет продукции аквакультуры (товарного рыбоводства). Как было отмечено в письме Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнева, на Дальнем Востоке добывается 2,8 млн. тонн рыбы и морепродуктов (60% от общероссийского улова). При этом только 6,5 тыс. тонн (0,2%) – это продукция аквакультуры. Для сравнения, во всем мире продукция аквакультуры составляет 46,6% от общего объема рыбной продукции.

3.1.11.1.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

В целях обеспечения ускоренного развития аквакультуры (рыбоводства) и вовлечения в данную деятельность новых рыбоводных хозяйств в 2016 г. Правительством Российской Федерации были утверждены разработанные Минсельхозом России совместно с ФАС России нормативные правовые акты, направленные на совершенствование нормативной правовой базы в части упрощения порядка формирования и предоставления в пользование рыбоводных участков:

- упразднена нормы об определении границ рыбоводного участка площадью более 300 гектаров на основании положительного решения Минсельхоза России[46];

- установлена возможность заключения договора пользования рыбоводным участком на конкурсной основе с рыбоводным хозяйством, которые осуществляли разведение и (или) содержание, выращивание объектов аквакультуры в границах рыбоводного участка на основании договоров пользования водными объектами до вступления в силу Закона об аквакультуры[47];

В целях реализации норм Федерального закона от 02.07.2013 №148-ФЗ «Об аквакультуре (рыбоводстве) и о внесении изменений в отдельные

[46] Постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2016 № 1188 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 1183»

[47] Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2016 № 1496 «О внесении изменений в Правила организации и проведения торгов (конкурсов, аукционов) на право заключения договора пользования рыбоводным участком»

законодательные акты Российской Федерации» Минсельхозом России по согласованию с ФАС России разработан проект нормативного правового акта, устанавливающего возможность заключения договора пользования рыбоводным участком на новый срок без проведения торгов (конкурсов, аукционов) с рыбоводными хозяйствами, надлежащим образом, исполнившим свои обязанности по договору пользования рыбоводным участком[48].

Кроме того, в соответствии с решениями Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельских территорий (протокол от 13.12.2016 № 2) осуществляется разработка законопроекта, направленного на совершенствование механизма предоставления рыбоводных участков для осуществления товарной аквакультуры, согласно которому предпринимателям, которым предоставлен рыбопромысловый участок для осуществления промышленного рыболовства, планируется предоставлять право на заключение договора пользования рыбоводным участком, выделенного в границах рыбопромыслового участка, без проведения торгов (конкурсов, аукционов) для осуществления на выделенном рыбоводном участке индустриальной аквакультуры.

По инициативе ФАС России указанный Законопроект был дополнен положением, устанавливающим возможность заключения договора пользования рыбоводным участком без проведения торгов (конкурсов, аукционов), в том числе с пользователями которые осуществляют прибрежное рыболовство.

Принятие законопроекта с учетом предложения ФАС России позволит усовершенствовать законодательство Российской Федерации в части установления возможности использовать рыбопромысловые участки для осуществления индустриальной аквакультуры (товарного рыбоводства), что, несомненно, будет способствовать снятию излишних административных барьеров при формировании и предоставлении рыбоводных участков.

3.1.11.1.3. Проблемы развития конкуренции.

Основным препятствием для развития аквакультуры (рыбоводства) являются громоздкие и непрозрачные схемы предоставления морских и прибрежных участков, например, на Дальнем Востоке менее 1% площади пригодной акватории представлено в пользование.

В этой связи ФАС России считает необходимым создание условий для комплексного развития товарной аквакультуры на территории Российской Федерации, что будет способствовать формированию эффективной

[48] Проект постановления Правительства Российской Федерации «О заключении договора пользования рыбоводным участком на новый срок без проведения торгов (конкурсов, аукционов) с рыбоводным хозяйством, надлежащим образом, исполнившим свои обязанности по договору пользования рыбоводным участком, и внесении в него изменений».

конкурентной среды, а также снижению административных барьеров, затрудняющих ведение предпринимательской деятельности в данной области.

3.1.11.1.4. Предложения по развитию конкуренции.

В настоящее время в рамках комплексного развития товарной аквакультуры на территории Российской Федерации осуществляется разработка мероприятий, направленных на развитие аквакультуры на Дальнем Востоке. Например, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 23.01.2017 № Пр-132 ведется работа по созданию в прибрежных регионах Дальнего Востока территории опережающего развития для реализации проектов по аквакультуре. При этом подготовка обоснований и формирование рыбоводных участков может осуществляться отраслевыми институтами с привлечением средств АО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона» с дальнейшей компенсацией за счет продажи рыбоводных участков с последующим предоставлением их инвесторам посредством биржевых торгов, организованных на электронных площадках, что позволит обеспечить прозрачность и конкурентность процедур.

На заседании подкомиссии по вопросам развития рыбохозяйственного комплекса Дальнего Востока Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона (протокол от 16.02.2017 № 1) принято решение о разработке проектов актов, включая план мероприятий («дорожную карту»), обеспечивающих реализацию механизма предоставления рыбоводных участков в морях Дальневосточного федерального округа.

3.1.11.2. Рыболовство

3.1.11.1. Общая оценка состояния конкуренции.

Основой распределения долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов является «история промысла», аукционы проводятся в случаях приобретения прав на добычу (вылов) новых квотируемых объектов видов водных биоресурсов и в новых районах промысла, а также в случаях изъятия долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов в результате нарушений пользователями водных биоресурсов законодательства о рыболовстве, в связи с чем наблюдается концентрация рынка продукции из водных биоресурсов между крупнейшими группами лиц.

3.1.11.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

В целях создания условий для развития конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса, в частности в области рыболовства, в 2016 году был принят Федеральный закон от 03.07.2016 № 349-ФЗ «О внесении

изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов» (далее – Закон от 03.07.2016 № 349-ФЗ).

Законодательные изменения направлены на привлечение инвестиций в отрасль путем предоставления квот на добычу (вылов) водных биоресурсов лицам, которым принадлежат на праве собственности или на основании договора финансовой аренды (договора лизинга) суда рыбопромыслового флота, построенные на российских судостроительных верфях, и (или) предприятия как имущественные комплексы, предназначенные для производства рыбной и иной продукции и построенные на территории Российской Федерации, в рамках реализации инвестиционных проектов по строительству объектов инвестиций.

В рамках реализации положений Закона от 03.07.2016 № 349-ФЗ Минсельхозом России разрабатываются нормативные правовые акты, регулирующие порядок предоставления и распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов на инвестиционные цели, принятие которых повлечет рост производства и поставок на внутренний рынок рыбной и иной продукции.

По инициативе ФАС России указанные проекты нормативных правовых актов дополнены процедурой, обеспечивающей «прозрачный» порядок отбора инвестиционных проектов путем размещения на сайте www.torgi.gov.ru всей необходимой информации о проведении такого отбора и возможностью обжалования процедуры отбора в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Данные меры будут способствовать развитию конкуренции в области рыболовства, что приведет к увеличению числа перерабатывающих предприятий, сокращению производственных издержек, росту объема производства продукции и, как следствие, снижению цен.

3.1.11.3. Проблемы развития конкуренции.

Механизм распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов по «историческому принципу», а также незначительный объем высвобождаемых долей квот добычи (вылова) водных биоресурсов осложняет вход на рынок для новых участников.

3.1.11.4. Предложения по развитию конкуренции.

С учетом необходимости развития конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса приоритетным направлением развития конкуренции на указанном рынке является развитие организованных торгов

по реализации рыбной и иной продукции на аукционных (биржевых) площадках.

В рамках указанного направления в настоящее время Минсельхозом России и ФАС России разрабатывается план мероприятий «дорожная карта» по созданию и развитию биржевых и аукционных площадок по реализации рыбной и иной продукции из российских водных биоресурсов на внутреннем и внешнем рынках на период 2016-2018 годов. По мнению ФАС России проект «дорожной карты» нуждается в доработке так как не содержит мероприятий, которые необходимы для организации аукционной и биржевой торговли водными биоресурсами, в том числе: порядок организации и проведения биржевых (аукционных) торгов, круг лиц, у которых возникает обязанность по реализации рыбы и рыбной продукции посредством аукционной и биржевой торговли, требования к участникам биржевых (аукционных) торгов, а также необходимые изменения в нормативные правовые акты.

Внедрение практики использования организованных торгов при реализации рыбной продукции на аукционных (биржевых) площадках создаст предпосылки к эффективному распределению товаров путем формирования справедливых и «прозрачных» механизмов ценообразования, а также обеспечит оптимизацию и снижение издержек для участников рынка, сократит количество оптовых посредников при реализации рыбной продукции.

Кроме того, отдельным направлением для развития конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса является создание условий для развития альтернативных способов торговли рыбной продукцией и доведения ее до потребителя. Развитие специализированных не сетевых торговых объектов, специализированных ярмарок и т.д., может привести к сокращению цепочки между рыбодобытчиком и конечным потребителем, оптимизации и сокращению затрат на логистическую составляющую, а также повышению конкуренции на рынке розничной торговли рыбной продукции, что в конечном итоге может положительно сказаться на формировании стоимости рыбной продукции и ее качестве.

В настоящее время Минсельхоз России по поручению Правительства Российской Федерации реализует комплекс мер по развитию разноформатной инфраструктуры розничной торговли с целью увеличения количества точек розничных продаж.

В целях осуществления дальнейшего развития конкуренции в Российской Федерации в соответствии с решением Правительства Российской Федерации (пункт 4 Протокола заседания от 21.09.2016 № 31), Минсельхозом России по согласованию с ФАС России до 1 марта 2017 г. должен быть разработан план развития конкуренции «дорожная карта» в сфере рыбохозяйственного комплекса.

В 2017 году ФАС России продолжит участвовать в подготовке предложений, направленных на развитие и поддержание конкурентной среды в сфере рыбохозяйственного комплекса.

3.1.12. Рынок алкогольной продукции

3.1.12.1. Общая оценка состояния конкуренции.

Важной задачей развития конкуренции на рынках алкогольной продукции является нахождение баланса между необходимостью сокращения потребления алкогольной продукции в рамках программы деалкоголизации населения и возможностью создания благоприятных условий для развития отрасли и, как следствие, пополнения бюджетов всех уровней за счет акцизов от продажи алкогольной продукции, являющейся одним из основных источников пополнения бюджета Российской Федерации.

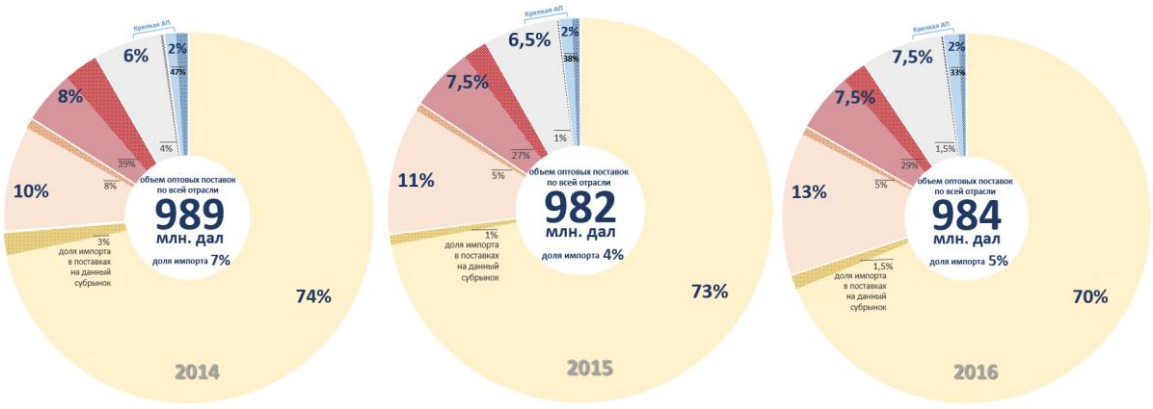
В условиях жесткого законодательного регулирования оборота алкогольной продукции одновременно с наличием на рынке значительного количества контрафактной и суррогатной продукции особое значение имеет понимание состояния конкурентной среды на рынках алкогольной продукции и меры по поддержке легальных участников рынков.

В 2016 году Федеральной антимонопольной службой были определены и исследованы 5 рынков алкогольной продукции:

1) оптовый рынок водки;
2) оптовый рынок пива;
3) оптовый рынок виноградных вин;
4) оптовый рынок алкогольной продукции с объемным содержанием этилового спирта до 25 % включительно (кроме пива и виноградных вин);
5) оптовый рынок алкогольной продукции с объемным содержанием этилового спирта более 25 % (кроме водки).

Впервые при проведении анализов состояния конкуренции на оптовых рынках алкогольной продукции антимонопольный орган в рамках соглашения между ФАС России и Росалкогольрегулированием использовал сведения из Единой государственной автоматизированной информационной системы (ЕГАИС), что позволило получить и проанализировать динамику развития рынков за 2014-2016 годы.

Структура реализации алкогольной продукции с обозначением доли каждого из выделенных антимонопольным органом рынков выглядит следующим образом:

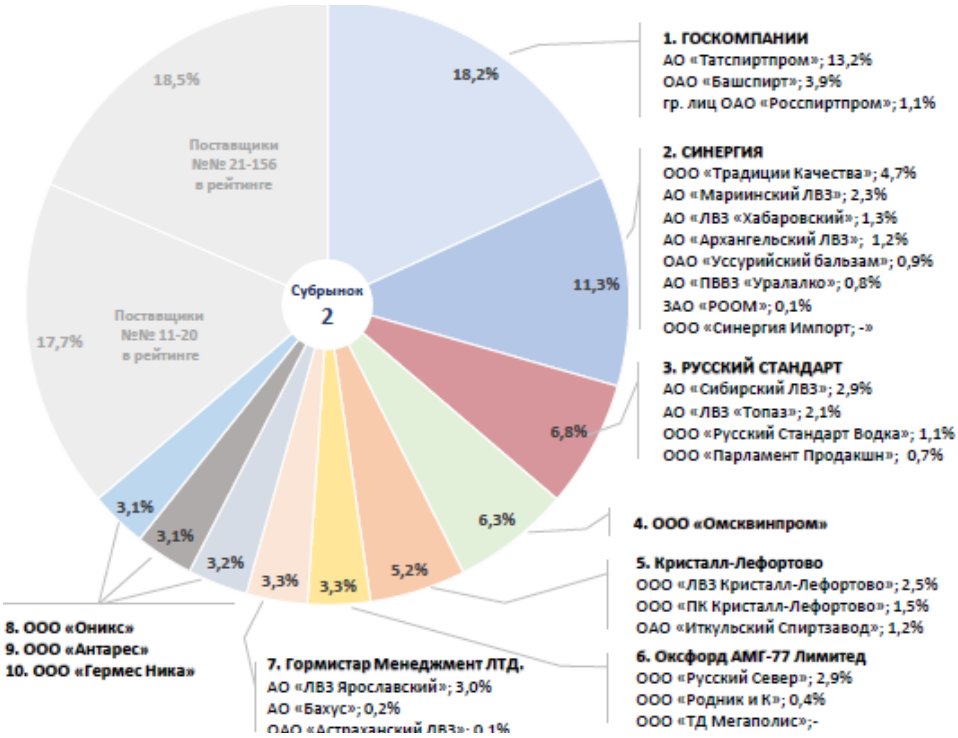


Где 1 – пиво, 2 – водка, 3 – виноградные вина (в т.ч. игристые и шампанские), 4 – алкогольная продукция с объемным содержанием этилового спирта до 25 % включительно (кроме пива и виноградных вин), 5 – алкогольная продукция с объемным содержанием этилового спирта более 25 % (кроме водки).

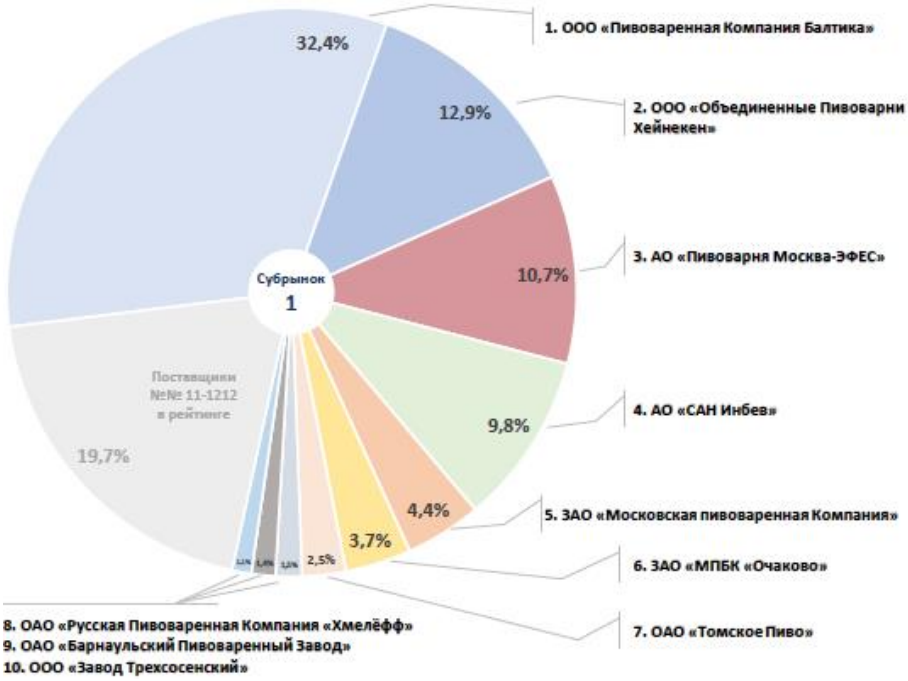
Из представленного анализа структуры реализации алкогольной продукции в Российской Федерации очевидно, что почти три четверти всей алкогольной продукции в объемном выражении приходится на пиво. Второе место занимает водка. Удельный вес водки в общем объеме реализуемой продукции неуклонно растет.

Состояние конкуренции на каждом из перечисленных выше товарных рынков характеризуется следующими особенностями:

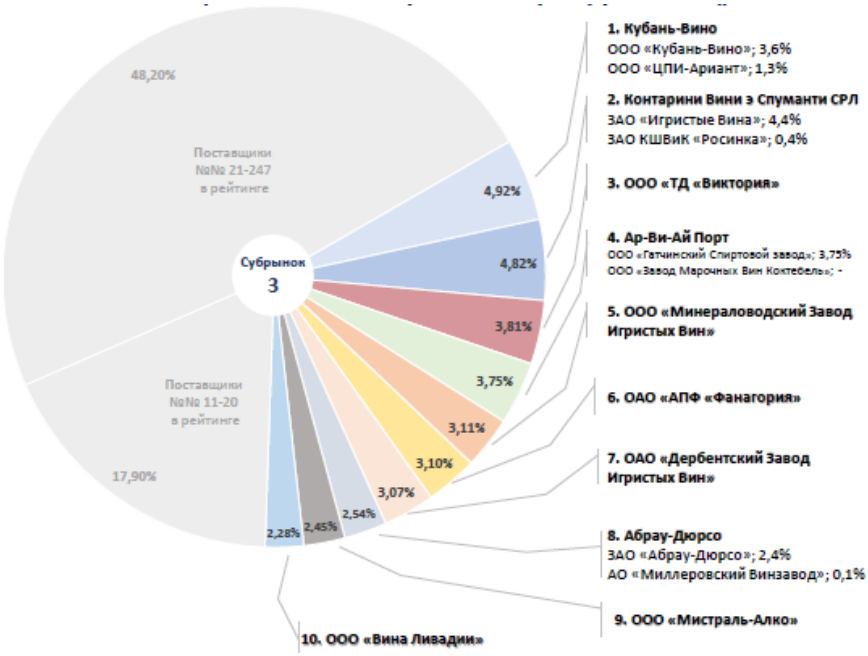
1) На оптовом рынке водки отмечается умеренная концентрация. Доля топ-5 поставщиков примерно равна 48 %, топ-10 – 64 %. Для рынка характерно устойчивое снижение уровня концентрации. Отечественные бренды уверенно укрепляют свои и без того сильные позиции на внутреннем рынке, происходит снижение объемов импорта и экспорта водки.



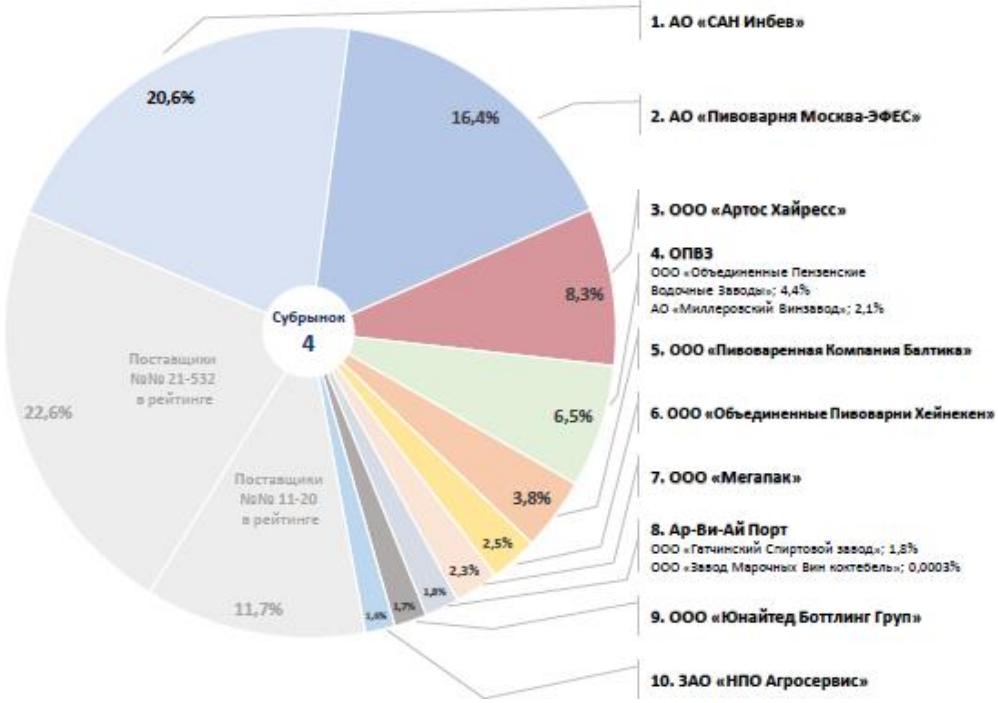
2) Уровень концентрации на оптовом рынке пива традиционно высокий. Доля топ-5 поставщиков примерно равна 70 %, а доля топ-10 составляет примерно 80 %. Для рынка характерно устойчивое снижение уровня концентрации, увеличение количества участников рынка при одновременном снижении общих объемов реализации пива.



3) Уровень концентрации на оптовом рынке виноградных вин низкий. Доля топ-5 поставщиков примерно равна 20 %, доля топ-10 примерно равна 34 %. В связи с принятием ряда мер, связанных с поддержкой отечественных производителей вина, наблюдается увеличение инвестиционной привлекательности и, как следствие, усиление конкуренции на данном рынке.

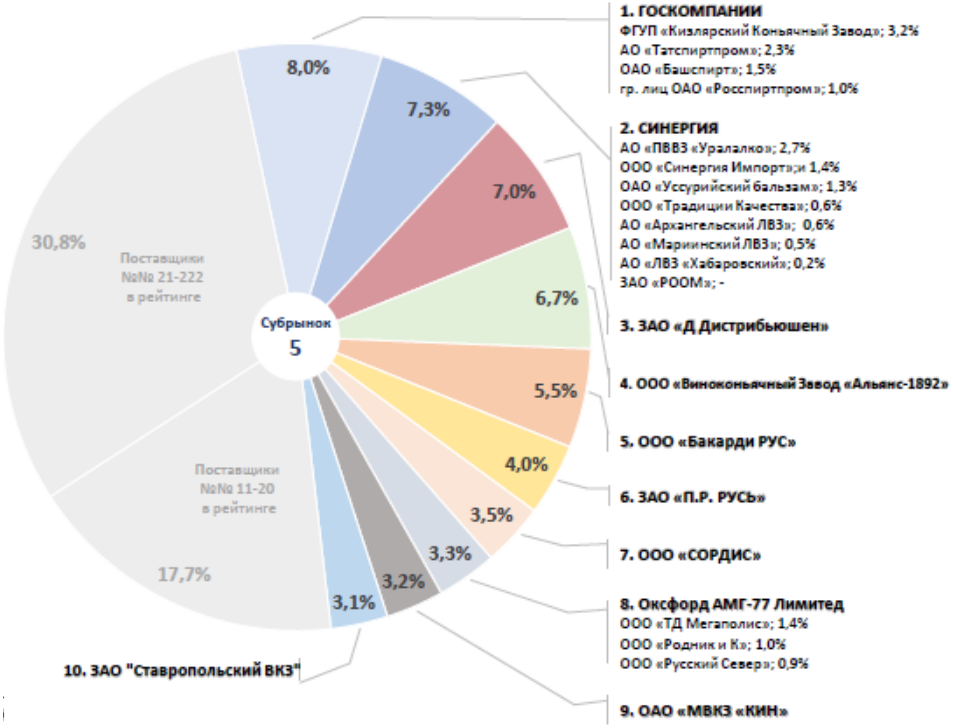


4) На оптовом рынке алкогольной продукции с объемным содержанием этилового спирта до 25 % включительно (кроме пива и виноградных вин) умеренный уровень концентрации, доля топ-5 поставщиков составляет около 56 %, доля топ-10 примерно равна 66 %. Для рынка характерен неизменный уровень концентрации.



5) Уровень концентрации оптового рынка алкогольной продукции с объемным содержанием этилового спирта более 25 % (кроме водки) низкий.

Доля топ-5 поставщиков примерно равна 34 %, доля топ-10 примерно равна 52 %. На указанном рынке сохраняется стабильный уровень концентрации.



3.1.12.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

В целях качественного изменения ситуации на алкогольных рынках Российской Федерации и поддержки добросовестной конкуренции распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.11.2015 № 2413-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке. В 2016 году в «дорожную карту» вносились существенные дополнения.

«Дорожная карта» представляет собой комплекс мероприятий, направленный на качественное изменение ситуации на алкогольном рынке Российской Федерации, в том числе путем повышения эффективности государственного регулирования и обеспечения развития конкуренции на алкогольных рынках Российской Федерации.

В рамках реализации «дорожной карты» ФАС России был подготовлен Доклад «Пресечение практики регионального протекционизма», в котором был дан анализ проблем развития конкуренции и предложены меры по пресечению регионального протекционизма. После обсуждения предлагаемых мер с Минфином России, Минэкономразвития России, Росалкогольрегулированием при активном участии бизнес сообщества сделан первый важный шаг в решении проблемы регионального протекционизма на алкогольном рынке. Внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, которыми установлен новый порядок распределения акцизов на алкогольную продукцию между субъектами Российской Федерации.

Так, 80 % акцизов на алкогольную продукцию крепостью свыше 9 % - зачисляются по месту производства алкогольной продукции, а 20 % - пропорционально объему легально проданной на территории региона продукции.

В новом механизме распределения акцизов сделан акцент на объем легальных розничных продаж, пропорционально которому регион получит отчисления в собственный бюджет, что делает менее привлекательным для органов власти субъектов Российской Федерации создание преимущественных условий местным производителям алкогольной продукции, одновременно мотивируя на осуществление эффективной работы по контролю за легальностью реализации алкогольной продукции в регионе.

В 2016 году предотвращен полный запрет розлива алкогольной продукции в полимерную потребительскую тару с введением объемного ограничения в 1,5 литра. Введение запрета могло привести к падению рынка пива минимум на 20 %, а также к значительному сокращению субъектов малого и среднего предпринимательства.

По итогам рассмотрения других предложений доклада были инициированы изменения законодательства, направленные на уточнение формулировок для однозначного прочтения условий реализации алкогольной продукции при предоставлении услуг общественного питания на федеральном уровне.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» введена норма, в соответствии с которой предусмотрена отдельная лицензия на розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания. Это позволило снять отдельные барьеры и ограничения при лицензировании розничной продажи алкогольной продукции в барах, кафе и ресторанах.

3.1.12.3. Проблемы развития конкуренции.

В настоящее время ключевой проблемой алкогольной отрасли в Российской Федерации является критически высокий уровень реализации контрафактного алкоголя. Низкая стоимость контрафактного алкоголя, относительная доступность суррогатной продукции при жестком регулировании легальных рынков являются определяющими факторами, влияющими на развитие конкуренции на алкогольных рынках.

Кроме того, наполнению внутреннего рынка контрафактной продукцией способствует несбалансированная акцизная политика в государствах – членах ЕАЭС, отсутствие соглашения о единых правилах оборота алкогольной продукции.

Одним из основных барьеров для осуществления хозяйственной деятельности, свободы перемещения товаров на алкогольных рынках на

территории Российской Федерации остается региональный протекционизм. Основными инструментами по «защите своих рынков» являются различные запреты и ограничения на реализацию алкогольной продукции. Например, установление определенного количества оптовых поставщиков, введение дополнительной сертификации и маркировки, установление различных цен на алкогольную продукцию в зависимости от региона производства, а также скрытое субсидирование местных производителей.

Для пресечения регионального протекционизма на алкогольных рынках необходимы системные решения, в том числе с изменениями действующего законодательства, которые позволят уменьшить заинтересованность региональных органов власти в увеличении доли реализации местной продукции.

Федеральный закон, регулирующий производство и оборот алкогольной продукции, до сих пор не имеет специальных частей для различных видов алкогольной продукции, что вместе с многочисленными изменениями, ежегодно вносимыми в него, и общей сложностью нормативной правовой базы (используются отдельные акты 70-х и 80-х годов прошлого столетия) является административным барьером для деятельности добросовестных участников рынков и иногда - непреодолимым барьером для входа новых. В большей степени это сказывается на сегментах рынков, которые в рамках государственной политики требуют поддержки (например, вина).

3.1.12.4. Предложения по развитию конкуренции.

Для развития конкуренции на алкогольных рынках Российской Федерации целесообразно внести изменения в действующее законодательство и в механизмы регулирования алкогольной отрасли.

В частности, по мнению ФАС России, необходимо установить прямой законодательный запрет на проведение дополнительной «добровольной» сертификации алкогольной продукции (внесение изменений в ФЗ № 171 и иные акты). Указанный запрет целесообразно ввести после 100% подключения ЕГАИС в рознице. В качестве альтернативы этому предложению могут быть разработаны новые правила сертификации алкогольной продукции на территории Российской Федерации. Но такие правила должные быть одинаковы для продукции всех участников рынков и на территории всех субъектов Российской Федерации.

Кроме того, требуется дальнейшее совершенствование действующей системы распределения акцизов на алкогольную продукцию. Например, 40 % алкогольных акцизов от производства зачислять в региональный бюджет, оставшиеся 60 % алкогольных акцизов, перечисленных в федеральный бюджет, распределять в региональный бюджет пропорционально реализации легальной алкогольной продукции. Такой механизм позволит экономическими методами стимулировать усилия региональных властей по уменьшению доли контрафактной продукции.

Необходимо дополнительно проработать вопрос законодательного пресечения различных схем скрытого субсидирования и установления границ допустимости косвенного субсидирования.

Внедрение Единой государственной автоматизированной информационной системы (ЕГАИС) в рознице позволило создать эффективную систему контроля оборота алкогольной продукции и создало необходимые предпосылки для снятия избыточных ограничений и форматов контроля.

Вместе с тем, требуются дополнительные изменения алкогольного законодательства – структурирование - раздельное регулирование по отраслям, однозначность формулировок, устранение дублирований, единые правила/методики ограничений на всей территории Российской Федерации, преференции для изменения структуры потребления в сторону слабоалкогольных напитков, стимулирование экспорта.

Необходимо заключение соглашения о единых правилах оборота алкогольной продукции на территории государств – членов ЕАЭС, в том числе первоочередная мера – гармонизация ставок акцизов на алкогольную продукцию.

Возможно дополнительно изучить вопрос целевого использования акцизных поступлений для реализации проектов профилактики злоупотребления алкогольными напитками, развития инфраструктуры досуга и спорта, пропаганды здорового образа жизни.

Эти меры будут способствовать развитию добросовестной конкуренции на алкогольных рынках, будут гарантией развития смежных рынков, а также создадут новые возможности для социально значимых проектов.

3.1.13. Рынок сахара

3.1.13.1. Общая оценка состояния конкуренции.

На территории Российской Федерации функционируют 75 сахарных заводов, расположенных в 22 регионах Российской Федерации, осуществляющих деятельность по производству сахара. В условиях жесткой конкуренции и недофинансирования свеклосахарного комплекса за последние 20 лет на российском рынке сахара прекратили работу 20 сахарных заводов. Часть действующих заводов находится в сложном финансовом положении, а семь - под процедурой банкротства. По состоянию на 01.01.2017 мощности 75 работающих заводов увеличились на 2% к аналогичному уровню 2016 года и составили 361,55 тыс. тонн в сутки. За календарный 2016 год производство сахара из всех видов сырья составило 6014 тыс. тонн, в том числе 5731 тыс. тонн из сахарной свеклы и 283 тыс. тонн из импортного сахара-сырца. В прошлом году переработку сахара-сырца вели 5 сахарных заводов, в том числе 1 завод, расположенный в

Приморском крае, который производит сахар только из импортного сахара-сырца тростникового.

При этом на рынке белого сахара действуют пять относительно крупных вертикально-интегрированных структур, в состав которых входят 35 сахарных заводов, совокупная доля которых в отдельные периоды составляла более 50 % от объема товарного рынка. Наибольшую долю на рынке белого сахара в 2016 году занимала группа компаний «Продимекс». Однако ее доля на указанном рынке не превышала 17 %.

Помимо вертикально-интегрированных структур, на указанном рынке действует большое количество независимых производителей, доля каждого из которых не превышает 3-4 % от объема товарного рынка.

Кроме того, на рынке сахара присутствует большое количество независимых лиц - сельхозтоваропроизводителей, являющихся собственниками сахара, производимого по давальческой схеме из произведенной ими сахарной свеклы. Доля таких участников в 2016 году составляла около 15 % от объема товарного рынка.

Рынок сахара в границах Российской Федерации является низко концентрированным, с развитой конкурентной средой.

Вместе с тем, на данном рынке постоянно происходят процессы экономической концентрации, что приводит к изменению долей вертикально-интегрированных структур и отдельных хозяйствующих субъектов на рынке. Однако данные процессы в целом не приводят к существенному изменению рыночной концентрации и усилению рыночной власти отдельных производителей.

Ниже приведены доли хозяйствующих субъектов (групп лиц) в различные периоды времени в соответствии с анализами рынка сахара, проведенными ФАС России в 2011 году и в 2016 году.

Наименование производителя (группы лиц)	Доля на рынке		
	2011 г.	2013 г.	2014 г.
Группа компаний «Сюкден»	7,21	4,42	9,49
Группа компаний «Продимекс»	18,43	14,06	15,02
Группа компаний «Русагро»	11,59	9,89	9,95
Группа компаний «Доминант»	13,95	10,31	13,13
Группа «Разгуляй»	10,19	6,04	5,64
Группа «РВС»	38,43	0,06	0,03
Независимые производители		22,18	24,56
Прочие хозяйствующие субъекты (не		9,30	2,69

представившие информацию)			
Собственники сахара, произведенного по давальческой схеме		14,92	11,19

Значения коэффициентов рыночной концентрации и индексов рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана рынка белого сахара приведены в следующей таблице.

Коэффициент рыночной концентрации (CR3)			**Индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (HHI)**		
2011 г.	**2013 г.**	**2014 г.**	**2011 г.**	**2013 г.**	**2014 г.**
43,97	34,26	38,1	941	529	690

Исходя из показателей, приведенных в таблице, российский рынок сахара в 2011, 2013г. и 2014г. характеризовался низким уровнем концентрации.

Таким образом, исходя из положений статьи 5 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в том числе в соответствии с частью 3 указанной статьи, хозяйствующие субъекты (группы лиц), действующие на рынке сахара белого, не занимают доли (совокупные доли), дающие основание для признания их положения доминирующим.

В 2015-2016 годах процессы экономической концентрации на рынке сахара продолжились. В частности, ФАС России были удовлетворены ходатайства ООО «Группа компаний «Русагро» о приобретении 32% акций ПАО «Группа «Разгуляй», АО «Объединенная сахарная компания» (Группа «Продимекс») о приобретении доли в размере 100% уставного капитала ООО «МЕГА», ООО «Торговый дом «РСК» о приобретении в совокупности 30,67% акций ПАО «Группа «Разгуляй», ООО «Группа компаний «Русагро» о приобретении 100% акций ЗАО «Кшенский сахарный комбинат», ЗАО «Сахарный комбинат «Отрадинский» и ОАО «Кривец-сахар» (ранее входивших в Группу компаний «Разгуляй»), АО фирма «Агрокомплекс» им.Н.И.Ткачева о приобретении 100% акций ЗАО «Сахарный комбинат Тихорецкий» (ранее входившего в Группу компаний «Разгуляй»), ООО «ТамбовСахарИнвест» о приобретении доли в размере 74% в уставном капитале ООО «Тамбовская сахарная компания».

3.1.13.2. Достигнутые результаты развития конкуренции.

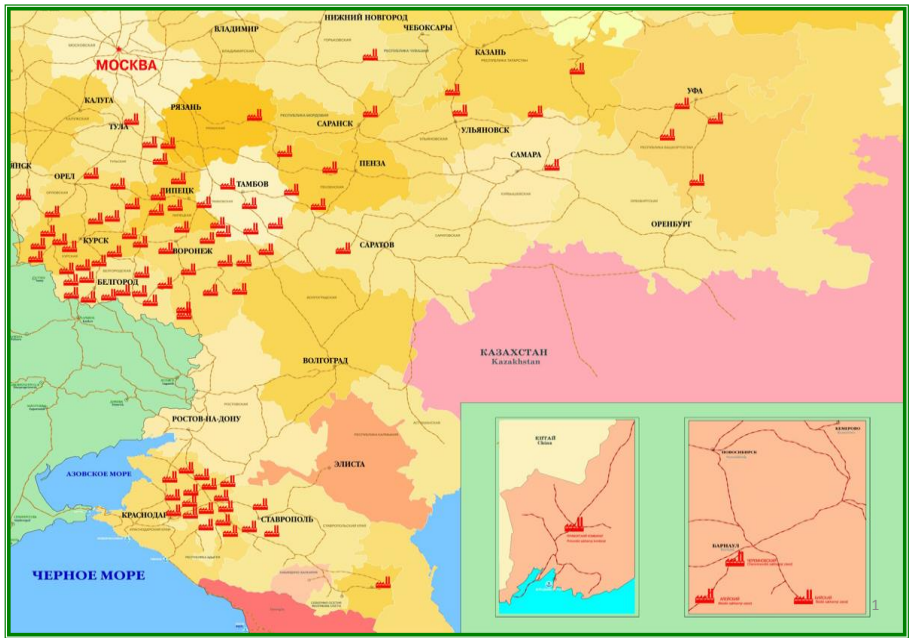
Для получения объективных ценовых индикаторов на рынке сахара белого необходимо внедрение биржевого механизма на данном рынке. В настоящее время ФАС России принято решение о формировании подкомитета по продовольственным товарам при Биржевом комитете, сформированном во исполнение Соглашения о сотрудничестве по развитию

товарных рынков, заключенным 10 декабря 2015 г. Федеральной антимонопольной службой, Федеральной налоговой службой и Центральным Банком Российской Федерации, в рамках которого планируется, в первую очередь, рассмотреть вопросы организации запуска биржевых торгов сахаром. Проект Плана-графика подготовки запуска торгов производными финансовыми инструментами, базисным активом которых является сахар, на биржевых торгах Акционерного общества «Национальная товарная биржа», разработанный Группой «Московская Биржа» с участием ФАС России и Минсельхоза России, направлен заинтересованным лицам для замечаний и предложений.

3.1.13.3. Проблемы развития конкуренции.

Особенностью рынка сахара является неравномерность распределения сахарных заводов по территории Российской Федерации.

75 действующих сахарных заводов
располагаются в 22 регионах России



Сахарные заводы расположены преимущественно на европейской территории Российской Федерации, в частности: в Орловской, Курской, Нижегородской, Белгородской, Воронежской, Пензенской, Тамбовской, Липецкой, Саратовской, Брянской, Рязанской, Тульской, Ульяновской областях, Краснодарском крае, Республике Татарстан, Республике Мордовия, Республике Башкортостан, а также в Алтайском крае (Сибирский федеральный округ), Приморском крае (Дальневосточный федеральный округ).

Произведенные запасы сахара белого в основном хранятся на складах готовой продукции сахарных заводов, которые расположены в свеклосеющих регионах ЦФО, ЮФО и ПФО. Из 75 сахарных заводов, которые вели

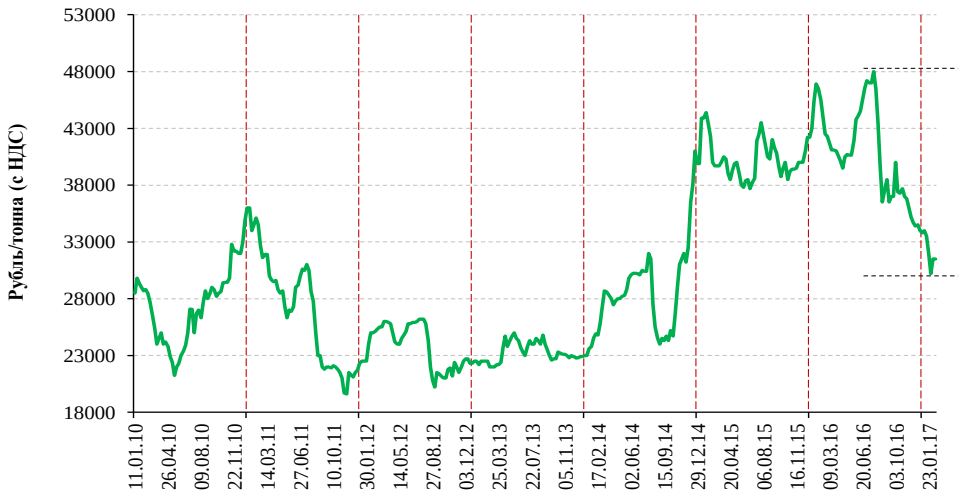
переработку сахарной свеклы в 2016 году, только один завод располагается за Уралом, в Алтайском крае.

При этом из-за высоких барьеров входа на рынок, к которым можно отнести, в том числе, необходимость осуществления значительных первоначальных капитальных вложений при длительных сроках окупаемости этих вложений; наличие на рынке вертикально-интегрированных структур, владеющих собственной сырьевой базой; избыток производственных мощностей; высокие экологические требования, строительство новых сахарных заводов на территории Российской Федерации экономически невыгодно.

Такая неравномерность размещения заводов по территории Российской Федерации создает определенные ограничения в доступности сахара для населения в определенных регионах в краткосрочный период времени.

Другой особенностью рынка сахара является то, что производство и потребление сахара носит ярко выраженный сезонный характер. Уборка и заготовка сахарной свеклы происходит в период август-ноябрь, Производственный сезон начинается в августе текущего года и заканчивается в июле следующего года. Свекловичный сахар в основном производится в сентябре – ноябре, сырцовый в марте – июле. Из-за сезонности производства на рынке сахара наблюдается высокая ценовая волатильность (колебания цен), которая в отдельные годы может превышать 40%. В течение сезона наблюдается 2 периода снижения цен. Первый в августе-декабре (в период производства сахара из сахарной свеклы) и второй, - в первом квартале следующего года, когда сельхозпроизводители ведут закупку средств производства для проведения весеннего сева.

Динамика оптовых цен на сахар в 2010-2017 годах (базис Краснодар)*



* *по данным Союза сахаропроизводителей России*

3.1.13.4. Предложения по развитию конкуренции.

С целью стабилизации цен на сахар белый на внутреннем рынке и обеспечения равномерности размещения запасов сахара на территории Российской Федерации ФАС России считает целесообразным расширить сферу применения товарных и закупочных интервенций (в настоящее время закупочные и товарные интервенции осуществляются только на зерновом рынке). При этом закупку в интервенционный фонд необходимо осуществлять в период сезонного снижения цен в сентябре-декабре, а его реализацию - в апреле-июле. С учетом существующей неравномерности размещения сахарных заводов на территории Российской Федерации, целесообразно также осуществлять размещение ограниченных запасов сахара белого из интервенционного фонда в удаленных от расположения мест производства сахаропотребляющих регионах России.

Кроме того, в соответствии с информацией Союза сахаропроизводителей России, на российском рынке сахара в 2017 году сложился профицит, который по экспертным оценкам составляет порядка 500-600 тыс. т.

Избыточные товарные запасы сахара в настоящее время привели к тому, что за последние 7 месяцев цены производителей снизились на 32%, что может привести к снижению доходов сельхозтоваропроизводителей, осуществляющих производство сахарной свеклы и, как результат, к снижению внутренних объемов производства сахарной свеклы и сахара ниже уровня потребления в 2017/2018 сельскохозяйственном году. Для установления на внутреннем рынке цены на сахар белый, обеспечивающей уровень рентабельности, необходимый для воспроизводства соответствующих объемов сахарной свеклы, целесообразно изъятие излишков сахара белого с внутреннего рынка.

Вместе с тем объемы сахара, производимые отдельными хозяйствующим субъектами, не позволяют сформировать необходимую экспортную партию (от 25 тыс. т), что требует консолидации определенных объемов разных производителей. Кроме того, внутренние цены на сахар, в том числе в силу действующих мер защиты внутреннего рынка и мировой конъюнктуры, могут превышать экспортные цены.

Государственные закупочные интервенции на рынке сахара белого с последующим его экспортом могут также служить инструментом санации внутреннего рынка от избытка сахара, обеспечивающим поддержание доходности сельхозтоваропроизводителей.

3.1.14. Развитие конкуренции на рынке страховых услуг

3.1.14.1. Общая оценка состояния конкуренции

В рамках мониторинга состояния конкуренции на рынке страховых услуг Федеральной антимонопольной службой были проанализированы

размещенные на официальном сайте Центрального банка Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведения о деятельности страховых организаций за период с 2013 года по 2016 год по следующим видам страхования: обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств и владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте; добровольное страхование прочего имущества граждан, ответственности владельцев автотранспортных средств (в том числе в рамках международной системы страхования «Зеленая карта»), ответственности владельцев железнодорожного, водного и воздушного транспорта, ответственности организаций, эксплуатирующих опасные объекты, а также сельскохозяйственного страхования, осуществляемого как с государственной поддержкой, так и без государственной поддержки.

Полученные Федеральной антимонопольной службой результаты свидетельствуют о наличии на большинстве рынков страховых услуг по указанным видам страхования тенденций к ухудшению состояния конкуренции.

О таких тенденциях свидетельствуют, в частности, результаты расчетов показателей рыночной концентрации, в соответствии с которыми из числа проанализированных рынков на федеральном уровне из состояния низкой концентрации в состояние умеренной или высокой концентрации, а также из состояния умеренной концентрации в состояние высокой концентрации перешло 45% таких рынков.

Так, к числу умеренноконцентрированных рынков, которые в 2013 году характеризовались состоянием низкой концентрации, в настоящее время относятся федеральные рынки добровольного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств, обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, а также обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств; к числу федеральные рынков с высокой концентрацией, ранее характеризовавшихся состоянием умеренной концентрации, относится рынок добровольного страхования гражданской ответственности владельцев воздушных судов.

Отдельно следует выделить рынок сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой, показавшего наиболее существенное ухудшение состояния конкуренции в связи с переходом за рассмотренный период из состояния низкой концентрации в состояние высокой концентрации.

Неизменным уровнем показателей концентрации в течение периода с 2013 года по 2016 год характеризовались следующие федеральные рынки страхования:

- высококонцентрированные рынки: рынки добровольного страхования гражданской ответственности:

владельцев средств водного и железнодорожного транспорта;

владельцев автотранспортных средств (в рамках международной системы страхования «Зеленая карта»)[49];

организаций, эксплуатирующих опасные объекты.

- умеренноконцентрированные рынки: рынок сельскохозяйственного страхования, осуществляемого без государственной поддержки.

- низкоконцентрированные рынки: отсутствуют.

При этом положительную динамику по снижению показателей концентрации демонстрирует только один федеральный рынок – рынок страхования прочего имущества граждан, перешедший из состояния высокой концентрации в состояние умеренной концентрации.

Произведенные расчеты показателей концентрации в региональном разрезе показали более значительное ухудшение состояния конкуренции практически во всех исследуемых сегментах рынка страховых услуг.

Об этом по некоторым видам страхования свидетельствует факт резкого увеличения количества высококонцентрированных рынков в 2015-2016 годах и их преобладание над количеством рынков с умеренной концентрацией капитала с учетом того, что в 2013-2014 годы наблюдалась обратное соотношение.

Одним из примеров данному обстоятельству может стать рынок добровольного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств: число субъектов Российской Федерации, в которых этот рынок являлся высококонцентрированным, увеличилось с 26 субъектов Российской Федерации в 2013 году до 68 субъектов к концу 2016 года.

Кроме того, в отдельных сегментах рынка страховых услуг из числа рассмотренных к концу исследуемого периода времени в субъектах Российской Федерации остались исключительно рынки, характеризующиеся высоким уровнем концентрации (к примеру, рынок сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой).

Число региональных рынков, характеризующихся низким уровнем концентрации, в течение проанализированного периода времени также сократилось и в настоящее время таких рынков в Российской Федерации практически не осталось.

К одному из основных факторов, обусловивших описанные тенденции ухудшения состояния конкуренции, можно отнести сокращение количества страховых организаций, которое к настоящему времени с 2013 года достигло более трети всех страховых организаций (233 страховые организации), и вызванное им перераспределение спроса страхователей в пользу крупных компаний.

[49] Данные за период времени с 2013 года по 2015 года; исходные данные для проведения расчетов за 2016 год на федеральном уровне в распоряжении ФАС России отсутствуют.

В том числе в зависимости от вида страхования сокращение количества участников рынка происходит в силу разных причин – как в результате надзорных действий Банка России, так и в результате отказа страховщиков от осуществления того или иного вида страхования, связанного с увеличением его убыточности, ужесточением лицензионных требований или неснятием регуляторных ограничений и с иными причинами.

Подобное состояние конкуренции может являться также следствием концентрации внимания страховых организаций на городах федерального значения и центрах федеральных округов Российской Федерации, что в конечном итоге приводит к крайне небольшим объемам предложения страховых услуг в других субъектах Российской Федерации, в том числе к предложению таких услуг только со стороны одной страховой организации (например: рынки добровольного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств Республики Ингушетия, Чукотского автономного округа, а также Чеченской Республики в 2016 году).

Все описанные тенденции фиксируются на фоне увеличения спроса на страховые услуги, на что указывает рост совокупного объема собранных страховщиками страховых премий, который к концу 2016 года составил 1181 млрд. рублей, то есть на 23,4% больше, чем в начале исследуемого периода времени; а также рост числа заключенных договоров страхования, которое к концу 2016 года составило 167 млн. единиц, то есть на 16,8% больше, чем в начале исследуемого периода.

Поступающие в ФАС России обращения о проблемах на отдельных рынках страхования и полученные Службой результаты исследования состояния конкурентной среды на них обусловливают необходимость более детального анализа этих рынков.

К числу таких рынков относится рынок страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО).

Данный рынок является одним из рынков с наибольшим объемом собираемой страховой премии на протяжении всего исследуемого периода времени. С 2013 по 2015 годы объем собираемой страховщиками на рынке ОСАГО премии неизменно рос и составлял от 14,8% до 21,4% от общей суммы собранной всеми страховщиками страховой премии по всем видам страхования. В 2016 году указанный показатель незначительно сократился и составил 19,9%.

Несмотря на то, что объем собираемой на рынке ОСАГО премии неизменно увеличивался, количество заключенных договоров на указанном рынке, напротив, неизменно сокращалось. Так, с 42,32 млн. договоров, заключенных в 2013 году, оно сократилось на 9,9% до 38,14 млн. договоров в 2016 году; доля договоров ОСАГО при этом в общем количестве заключенных страховщиками договоров страхования составила 30,32% и 22,73% соответственно.

Объем страховых выплат по договорам ОСАГО в течение изученного периода также неизменно увеличивался. Так, доля выплат, производимых на

рассматриваемом рынке, от общего объема производимых выплат составляла от 18,4% в 2013 году до 34,1% к концу 2016 года соответственно.

Уровень выплат, то есть соотношение страховых выплат к сумме собранной страховой премии, на протяжении всего исследуемого периода времени на указанном рынке был достаточно высок: в 2013 году он составил 57,6%, в 2014 году – 59,8%, в 2015 году – 56,5%,в 2016 году – 71,4%.

Лидирующую позицию на федеральном рынке ОСАГО неизменно занимали компании группы Росгосстрах. В 2013 году доля этой группы составила 26%. При этом с 2014 по 2016 годы доля группы Росгосстрах неуклонно сокращалась – с 32,2% до 23,6% соответственно, также как и ее отрыв от следующего игрока – к 2016 году он составил 8,5%. Второе место по объему собранной премии занимали компаний группы РЕСО, доля которой на рассматриваемом рынке увеличивалась – с 9,2% в 2013 году до 15,1% в 2016 году соответственно. Третье место в 2014-2015 годах занимали компании группы ВСК с долями 5% и 8,3% соответственно, а в 2013 и 2016 годах – компании группы Ингосстрах с долями 7,2% и 12% соответственно.

При этом необходимо отметить, что совокупная доля страховой премии, собранной тремя группами компаний – лидерами, возрастала до 2016 года. Так, в 2013 году этот показатель составлял 42,4%, в 2014 – 51,9%, в 2015 – 55,5%, в то время как в 2016 году данный показатель снизился до 50,7%.

При этом на долю тройки лидеров в различные периоды времени от 46,19% до 58,48% от общего объема выплат по рассматриваемому виду страхования.

В 2013 году для федерального рынка ОСАГО был характерен низкий уровень концентрации капитала, однако начиная с 2014 года и до конца исследуемого периода времени этот рынок характеризовался умеренным уровнем концентрации.

Деятельность по ОСАГО осуществлялась страховщиками во всех субъектах Российской Федерации. При этом практически во всех субъектах Российской Федерации в число лидеров в рассматриваемый период времени входили страховые компании групп Росгосстрах, Ингосстрах, РЕСО, ВСК, АльфаСтрахование и СОГАЗ, лидирующие в целом и на федеральном рынке.

Расчеты показателей концентрации на региональных рынках ОСАГО показали ухудшение состояния конкуренции на некоторых из них, что может характеризовать общую ситуацию на рынке, в том числе связанную с сокращением числа осуществляющих данный вид страхования страховых организаций.

Так, следует отметить, что в 2013 году 49 региональных рынков характеризовалось умеренным уровнем концентрации, тогда как 27 региональных рынков – высоким. Также в 2013 году рынки города Москвы, а также Омской, Ростовской, Самарской и Саратовской областей являлись низкоконцентрированными.

При этом к концу 2016 года количество региональных рынков с умеренным уровнем концентрации сократилось до 36, в то время как количество высококонцентрированных рынков увеличилось до 45, а в Ненецком автономном округе деятельность по ОСАГО осуществлялась только компаниями группы Росгосстрах. Кроме того, только два рынка – рынки Алтайского края и Кемеровской области в 2016 году являлись низкоконцентрированными.

Еще одним рынком, требующим более детального изучения, по мнению ФАС России, является *рынок сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой.*

В начале исследуемого периода (2013-2014 годы) на данном рынке наблюдался рост показателя собираемой страховщиками премии – с 12,078 млрд. руб. до 14,62 млрд. руб., что составляло 84,5% и 87,6% соответственно от суммы страховой премии, собранной всеми страховыми организациями по сельскохозяйственному страхованию в целом, или 1,3% и 1,4% от собранной всеми страховщиками страховой премии по всем видам страхования.

Однако следует отметить, что уже в 2015 году значение названного показателя в абсолютном выражении сократилось более чем в два раза и составило 6,5 млрд. руб. (82,9% от суммы страховой премии, собранной по сельскохозяйственному страхованию в целом, или 0,6% от собранной всеми страховщиками страховой премии по всем видам страхования). В 2016 году объем собранной страховой премии страховщиков по рассматриваемому виду страхования вырос на 23,5% – до 8,5 млрд. руб.(86,8% от суммы страховой премии, собранной по сельскохозяйственному страхованию в целом, и 0,7% от собранной всеми страховщиками страховой премии по всем видам страхования).

Объем произведенных страховщиками выплат в 2013-2015 годах сократился с 3,5 млрд. руб. в 2013 году до 897,3 млн. руб. в 2015 году, что составляет 60,9% и 33% соответственно от суммы страховых выплат по сельскохозяйственному страхованию в целом или 0,8% и 0,1% от всех выплат произведенных страховщиками на всех страховых рынках. В 2016 году было выплачено 2,1 млрд. руб., что соответствовало 52,6% от суммы страховых выплат по сельскохозяйственному страхованию в целом или 0,4% от всех выплат произведенных страховщиками на всех страховых рынках.

За исключением 2015 года, когда количество заключаемых на рынке сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой, договоров страхования выросло с 7734 до 8185 единиц, количество таких договоров сокращалось и к концу 2016 года составило 1954 договора страхования (2,71% от общего количества договоров, заключенных на рынке сельскохозяйственного страхования в целом). При этом доля договоров, заключаемых по этому виду страхования, от общего количества договоров, заключаемых всеми страховщиками по всем видам страхования, с 2013 по 2016 годы составляла крайне несущественную величину – менее 0,01%.

Уровень выплат по данному виду страхования можно охарактеризовать как относительно невысокий. Так, в 2013 году он составил 29%, в 2014 году – 17,8%, в 2015 году – 13,8%, в 2016 году – 24,1%.

Количество страховых компаний, осуществлявших страховые выплаты по рассматриваемому виду страхования, в 2013 году составляло 31 или 73,8% от числа всех страховщиков, осуществляющих данный вид страхования; в 2014 – 33 или 76,7%; в 2015 – 15 или 65,2%; а в 2016 – 11 или 52,4%.

В целом за исследуемый период времени количество страховщиков, осуществляющих сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой, сократилось в два раза – с 42 в 2013 году до 21 к концу 2016 года, что негативно отразилось на уровне концентрации капитала на рынке. Так, в 2013-2014 годах федеральный рынок услуг по этому виду страхования характеризовался низкой концентрацией, в 2015 году – умеренной, а в 2016 году – высокой.

Лидирующую позицию на рынке страхования на федеральном уровне на протяжении анализируемого периода неизменно занимала группа компаний Росгосстрах (12,9-39,6%) с отрывом от следующего игрока 2,8-25,7%, при этом такой отрыв увеличивался с 2013 года и к 2016 году составил 25,7%. Второе место в 2013 году занимало ООО СК «Ермак» (10,1%), в 2014 году – ОАО «Страховая компания «МРСК» (8,7%), а в 2015-2016 годах – ЗАО СК «РСХБ-Страхование» (15% и 13,9% соответственно). Последнее место в тройке лидеров по данному виду страхования в 2013 году занимала ОАО «Страховая компания «МРСК» (9,9%), в 2014 году – ООО СК «Еврострахование» (8,2%), в 2015 году – ОАО «АльфаСтрахование» (11,4%) и в 2016 году – АО «Страховая группа АВАНГАРД-ГАРАНТ» (11,4%).

При этом доля совокупной страховой премии, собранной компаниями-лидерами, с 2013 года увеличилась фактически в 2 раза. Так, в 2013 году этот показатель составлял 32,9%, в 2014 – 29,3%, в 2015 – 59,9%, а в 2016 году данный показатель увеличился до 64,9%.

При этом на долю тройки лидеров в период с 2013 по 2016 годы приходилось от 40,18% до 81,2% соответственно от общего объема выплат по этому виду страхования. При этом в 2016 году фактически осуществляли выплаты 12 страховщиков.

Как было отмечено ранее, рынок сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой, показал наиболее существенное ухудшение состояния конкуренции в связи с переходом за рассмотренный период из состояния низкой концентрации в состояние высокой концентрации.

Деятельность по рассматриваемому виду страхования в 2013 году осуществлялась в 60 субъектах Российской Федерации, но к концу 2016 года их количество сократилось до 53 субъектов.

В 2013-2014 годах на территории Российской Федерации наблюдалось всего 5региональных рынков с умеренным уровнем концентрации[50], тогда как рынков с высоким уровнем концентрации в 2013 году – 55, а в 2014 году – 65. С 2015 года и до конца исследуемого периода времени на территории Российской Федерации наблюдались только высококонцентрированные рынки. Так, в 2015 году региональные рынки всех 57 субъектов Российской Федерации, где осуществлялся рассматриваемый вид страхования, являлись высококонцентрированными, а на 25 из них деятельность осуществляла только одна страховая организация. В 2016 году количество субъектов Российской Федерации, где осуществлялось сельскохозяйственное страхование с государственной поддержкой, сократилось до 53, при этом рынки всех этих регионов являлись высококонцентрированными, а на 19 из них деятельность осуществлялась только одной страховой организацией. Низкоконцентрированные рынки на протяжении всего исследуемого периода времени не наблюдались.

3.1.14.2. Достигнутые результаты развития конкуренции

В 2016 году Федеральная антимонопольная служба разработала План мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции на рынке финансовых услуг», который в последствии был утвержден приказом ФАС России от 10.05.2017 № 612/17 по согласованию с Банком России, что стало значимым достижением и первым этапом целенаправленного взаимодействия и объединения усилий ФАС России и Банка России в направлении развития конкуренции на рынке финансовых услуг, включая рынок страховых услуг.

Данный документ представляет из себя план развития конкуренции на указанном рынке на ближайшую перспективу ив последующем при возникновении необходимости и согласовании позиций ФАС России и Банка России о потребности в реализации тех или иных мероприятий будет дополняться.

Включенные в дорожную карту мероприятия в целом направлены на создание нормативных правовых условий для развития конкуренции на рынке финансовых услуг, исключения негативного влияния на состояние конкуренции действий государственных органов, сокращения возможности влияния отдельных участников рынка на общие условия обращения услуг на этом рынке и предупреждения отдельных форм недобросовестного поведения финансовых организаций.

В части развития страхового рынка Планом в первой его редакции предусмотрены мероприятия, реализация которых направлена на развитие ОСАГО, в частности,(1) на снижение возможности воздействия занимающих доминирующее положение представителей страховых организаций на

[50] В 2013 году – рынки Республики Татарстан, Краснодарского края, Курской, Орловской и Саратовской; в 2014 году – рынки Республики Татарстан, Курской, Ростовской, Рязанской и Саратовской областей.

деятельность конкурентов и состояние конкуренции на рынке, а также (2) на установление исчерпывающих подходов к определению средней стоимости запчастей, материалов и нормочаса работ для проведения восстановительного ремонта поврежденных транспортных средств и сокращение возможности страховых организаций по занижению размера страхового возмещения по договорам страхования.

При этом Федеральной антимонопольной службой параллельно с реализацией указанных мероприятий также ведется работа по выработке решений тех либо иных проблем и на других сегментах рынка страховых услуг, к примеру, сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой, а также кредитного страхования.

В части последнего сегмента – кредитного страхования Федеральной антимонопольной службой в 2016 году проведена работа по изучению взаимодействия банков и страховщиков по отдельным аспектам такого взаимодействия при страховании заемщиков и по созданию условий для его совершенствования в целях обеспечения и развития конкуренции.

Так, в 2016 году Федеральная антимонопольная служба повторно провела опрос кредитных и страховых организация на предмет их взаимодействия при страховании заемщиков, который также проводился в 2013 году. В указанных опросах приняли участие десять кредитных организаций и 40 страховых организаций. Некоторые результаты этого опроса представлены в Таблице 1.

Таблица 1. Некоторые результаты опроса банков и страховщиков

	2013 год	2016 год
имели опыт прохождения аккредитации в банках	**100%**	**91%**
не имели случаев отказа в аккредитации	**15%**	**34%**
не имели проблем при прохождении аккредитации в банках	**45%**	**40%**
сообщили, что банки предъявляют необоснованные требования к финансовой устойчивости, структуре страхового портфеля, условиям страхования	**37%**	**43%**
имели опыт взаимодействия с банками, в которых не имели аккредитации	**82%**	**64%**
сообщили, что банки требуют обязательное заключение агентских договоров	**57%**	**38%**
сообщили, что банки требуют обязательное открытие депозитов	**30%**	**29%**

имели опыт заключения договоров страхования клиентов банков без заключения возмездных договоров с банками	**90%**	**67%**
разработали специальные страховые тарифы для страхования имущественных интересов заемщиков банков	**15%**	**23%**
разработали специальные правила страхования имущественных интересов заемщиков банков	**40%**	**44%**
осуществляли страховые выплаты по договорам страхования имущественных интересов клиентов банков	**47%**	**94%**
сообщили о предоставлении банками преференций отдельным страховщикам	**37%**	**20%**

Исходя из этих результатов, был сделан вывод о том, что уровень взаимодействия соответствующих финансовых организаций при страховании заемщиков с 2013 года повысился, вместе с тем, по ряду вопросов сохранились проблемы, связанные, в частности, с предъявлением банками завышенных требований к страховым организациям и сложностями при прохождении процедуры аккредитации при банках.

В том числе в связи с этим в Федеральной антимонопольной службе 23 мая 2016 года состоялось очередное заседание Экспертного совета по защите конкуренции на рынке финансовых услуг при ФАС России по вопросу взаимодействия кредитных и страховых организаций при страховании заемщиков.

На указанном заседании Экспертного совета был обсужден разработанный ФАС России проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2009 № 386 «О случаях допустимости соглашений между кредитными и страховыми организациями», принятый в последствии в качестве постановления Правительства Российской Федерации от 24.04.2017 № 487.

Названный акт Правительства Российской Федерации предусматривает внесение ряда изменений в Общие исключения в отношении соглашений между кредитными и страховыми организациями, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2009 № 386 (далее – Общие исключения).

В первую очередь согласно этим изменениям срок действия Общих исключений продлен еще на 5 лет – до 2022 года.

Помимо этого, с даты вступления в силу названного акта соглашения между кредитными и страховыми организациями, которые определяют их порядок взаимодействия при страховании заемщиков, признаются допустимыми в соответствии с антимонопольным законодательством на уточненных условиях.

Так, в целях признания допустимости таких соглашений кредитные организации, являющиеся их стороной, должны, помимо установленных в настоящее время, соблюдать некоторые условия, в том числе:

- не должны требовать обязательное наличие у страховщика определенного количественного и штатного состава работников;

- должны доводить до сведения заемщиков последствия заключения договоров страхования со страховыми организациями, не соответствующими требованиям кредитной организации;

- должны устанавливать возможную периодичность (не чаще одного раза в квартал) проведения процедуры подтверждения соответствия страховщиков установленным кредитной организацией требованиям, а также возможную периодичность внесения изменений непосредственно в такие требования (не чаще одного раза в течение шести месяцев, за исключением определенных случаев);

- не должны предусматривать ограничений для страховщиков по срокам подачи документов для повторного прохождения проверки на их соответствие требованиям кредитных организаций в случае устранения причин ранее выявленных несоответствий.

Реализация новых положений Общих исключений должна повысить прозрачность взаимодействия кредитных и страховых организаций, обеспечить относительную предсказуемость поведения сторон в рамках этого взаимодействия, а также одновременно сократить возможность отдельных участников взаимодействия по злоупотреблению имеющимися у них правами и сократить издержки на поддержание рассматриваемого взаимодействия.

3.1.14.3. Проблемы развития конкуренции

Сектор кредитного страхования

Анализ поступающих в антимонопольные органы обращений и правоприменительной практики показывает, что в настоящее время сохраняет свою актуальность проблема навязывания кредитными организациями дополнительных услуг по добровольным видам страхования или связанных с этим невыгодных условий при выдаче потребительских кредитов.

В целях создания дополнительных механизмов для решения данной проблемы и сокращения возможностей навязывания финансовыми организациями невыгодных условий договоров потребительских кредитов (займов) ФАС России разработал и направил в Центральный банк Российской Федерации предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее – Закон № 353-ФЗ), направленные на создание условий для добросовестной конкуренции кредиторов, в том числе, за счет установления для них обязанности представления заемщикам более полных сведений об условиях предоставления потребительского кредита (займа).

Впоследствии Банком России было сообщено, что при разработке соответствующего проекта федерального закона будут учтены предложения ФАС России о закреплении в Законе № 353-ФЗ:

- права заемщика на выбор внесения платежа за дополнительную услугу за счет средств кредита или своих средств и обязанности кредитора указывать на наличие такого права у заемщика в кредитных документах;

- права заемщика в определенный срок с даты получения кредита на оплату услуг по страхованию отказаться от получения такой части кредита с уплатой процентов за фактический срок пользования им;

- запрета на включение в договоры условий о страховании на срок свыше одного года по добровольным видам страхования.

Данные предложения были направлены в Банк России, который поддержал возможность их внесения в Закон № 353-ФЗ и сообщил об их направлении в Минфин России в составе соответствующего проекта федерального закона.

Сектор сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой

Согласно имеющейся в распоряжении Федеральной антимонопольной службе информации в настоящее время продолжается ухудшение ситуации в сфере сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой.

Такая ситуация, по мнению ФАС России, сложилась в силу целого ряда причин.

С одной стороны указанный вид страхования не интересен для сельскохозяйственных товаропроизводителей по причине недостаточно привлекательных условий, а с другой - он не интересен для страховых организаций, поскольку в силу закона они вправе получать до 50% страховой премии за счет бюджетных средств, но зачастую не получают их в связи с ограниченностью размера бюджетных средств. При этом даже при наличии средств в соответствующих бюджетах в ряде случаев субсидирование не осуществляется или осуществляется не в полном объеме.

Сдерживающим фактором в развитии рассматриваемого сегмента рынка страховых услуг, как считает ФАС России, также является наличие единственного объединения страховых организаций, которые осуществляют сельскохозяйственное страхование.

К числу мер, направленных на совершенствование сферы сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой, по мнению ФАС России, можно отнести следующие:

1. Внесение изменений в порядок предоставления и распределения единой субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, которые бы позволяли представлять субсидии сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение части

уплаченной страховой премии по договорам сельскохозяйственного страхования, независимо от получения субсидий на иные цели.

Необходимо обеспечить предоставление субсидий всем сельскохозяйственным товаропроизводителям, желающим застраховать свой риск потери урожая или животных, а в случае недостаточности бюджетных средств разработать систему государственных гарантий для страховщиков, осуществляющих этот вид страхования.

2. Разработка единого стандарта услуги по сельскохозяйственному страхованию с государственной поддержкой, предусматривающего, в том числе, вариативность условий страхования (включая страхование от катастрофических рисков и рисков полной или частичной гибели урожая, возможности применения условных и безусловных франшиз), установление единого порядка выплат страхового возмещения и формирования страховых резервов (включая резерв катастроф, резерв колебаний убыточности и т.п.).

3. Совершенствование системы управления рисками.

4. Усиление государственного контроля за финансовой устойчивостью страховщиков в сфере сельскохозяйственного страхования в части установления для них более высоких нормативов финансовой устойчивости и платежеспособности.

5. Внедрение в сфере сельскохозяйственного страхования взаимного страхования. По мнению ФАС России, общества взаимного страхования – это эффективная форма организации страхования, которая могла бы найти широкое применение в сельскохозяйственном страховании и составить реальную конкуренцию коммерческим страховым компаниям.

6. Предоставление возможности создавать несколько объединений для осуществления сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой.

В 2017 году данная позиция и предложения были направлены ФАС России в Минсельхоз России.

Сектор обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО)

1. Совершенствование системы представителей страховых организаций по ОСАГО в субъектах Российской Федерации

В настоящее время, как полагает ФАС России, снижение по тем или иным причинам количества страховщиков на рынке ОСАГО обусловливает проблему, которая может оказывать негативное влияние на состояние конкуренции на этом рынке, в частности, проблему обеспечения наличия представительств страховщиков по урегулированию убытков во всех субъектах Российской Федерации.

Так, Федеральным законом от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» для страховщиков в качестве лицензионного требования установлена обязательность иметь представителя в каждом регионе, при этом

им в силу закона может быть только конкуренты страховщиков, для которых коррелирующей обязанности заключить договор представительства не установлено.

Данное обстоятельство порождает ситуацию, при которой более крупные страховщики могут влиять на состояние конкуренции, например, за счет отказов в заключении договоров представительства или установления высокого размера платы за свои услуги, высокого размера депозита для осуществления страховых выплат.

Угроза наступления подобных последствий имеет свое подтверждение в имевших в 2014 году событиях, когда занимающее доминирующее положение ОАО «ВСК» расторгло все договоры представительства (85% от всего количества на рынке). По сведениям страховщиков даже объединившись им было затруднительно обеспечить представительство во всех регионах, то есть такая ситуация могла привести к уходу с рынка услуг ОСАГО некоторых страховщиков.

С учетом изложенного ФАС России считает необходимым создать условия для расширения перечня лиц, которые вправе выполнять функции представителя страховых организаций, осуществляющих ОСАГО, для чего провести соответствующее исследование и опрос страховщиков.

Расширение перечня возможных представителей страховщиков обеспечит для граждан большую доступность урегулирования убытков при наступлении страховых случаев и существенно сократит их издержки на прохождение данной процедуры, а также снизит возможность воздействия занимающих доминирующее положение представителей страховщиков на деятельность конкурентов и состояние конкуренции на рынке ОСАГО.

Мероприятия по проведению дополнительных исследования и опроса страховщиков по рассматриваемому вопросу Федеральная антимонопольная служба запланировала в Плане мероприятий («дорожной карте») «Развитие конкуренции на рынке финансовых услуг».

2. Совершенствование порядка определения средней стоимости запчастей, материалов и нормочаса работ для проведения восстановительного ремонта поврежденных транспортных средств при осуществлении обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

В ФАС России продолжают поступать обращения экспертов-техников, граждан, общественных и оценочных организаций с жалобами по вопросу содержания Справочников средней стоимости запасных частей, материалов и нормочаса работ при определении размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства (далее – Справочники), сформированных на основании Единой методики определения размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства, утвержденной Положением Банка России № 432-П (далее – Единая методика).

В своих обращениях заявители сообщают о несоответствии реальных цен, используемых при восстановительном ремонте транспортных средств, средней стоимости запасных частей, материалов и нормочаса работ, указанной в Справочниках. По их мнению, такое несоответствие может быть вызвано, в том числе, тем, что средние цены устанавливаются по крупным экономическим районам, объединяющим несколько субъектов Российской Федерации, хотя цены могут колебаться даже в пределах одного субъекта Российской Федерации.

В этой связи необходимо отметить, что роль Справочников возрастает в связи с вступлением в силу 28.04.2016 Федерального закона от 28.03.2017 № 49-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», которым предусматривается переход на преимущественное страховое возмещение вреда, причиненного поврежденным легковым автомобилям граждан путем организации и (или) оплаты восстановительного ремонта.

Кроме того, указанным Федеральным законом установлено, что при проведении такого ремонта не допускается использование бывших в употреблении или восстановленных комплектующих изделий, если в соответствии с Единой методикой в отношении транспортного средства требуется замена комплектующих изделий, за исключением случаев, когда иное установлено по соглашению страховщика и потерпевшего.

В таких условиях любое несоответствие реальных цен, используемых при восстановительном ремонте транспортных средств, средней стоимости запасных частей, материалов и нормочаса работ, указанной в Справочниках, отрицательно скажется на финансовых результатах деятельности либо страховщиков, либо станций технического обслуживания (СТО). Это может повлечь за собой снижение качества ремонта и в конечном итоге ущемление интересов пострадавших.

Проанализировав имеющуюся информацию, ФАС России пришел к выводу о целесообразности рассмотрения вопроса о внесении изменений в Единую методику, которые могут включать:

- установление детального пошагового порядка проведения исследования цен и формирования Справочников, в том числе количества населенных пунктов, в которых должно проводиться исследование цен и минимального количества точек реализации деталей, узлов, агрегатов и СТО для исследования в каждом населенном пункте;

- установление средней стоимости запасных частей, материалов и нормочаса работ при определении размера расходов на восстановительный ремонт для каждого субъекта Российской Федерации;

- указание в исследовании цен запасных частей, материалов и нормочаса работ наименование населенных пунктов и количества точек реализации деталей, узлов, агрегатов и СТО, исследованных при определении средней стоимости запасных частей, материалов и нормочаса в

каждом населенном пункте.

Мероприятия, связанные с вопросом возможности внесения подобных и иных изменений в Единую методику, запланированы в Плане мероприятий («дорожной карте») «Развитие конкуренции на рынке финансовых услуг».

3. Совершенствование и обеспечение ценовой и неценовой конкуренции по обязательным видам страхования.

Условия для возможности ценовой конкуренции на рынке ОСАГО были созданы с вступлением в силу Федерального закона от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» и реализовывается в Указании Банка России от 19.09.2014 № 3384-У «О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, требованиях к структуре страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – Указание № 3384-У).

Указанием № 3384-У Банк России утвердил минимальные и максимальные значения базовых тарифов по категориям транспорта, фиксированные значения поправочных коэффициентов к ним, а также Порядок применения страховых тарифов страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования (далее – Порядок).

Вместе с тем, необходимо отметить, что, несмотря на введение так называемого «тарифного коридора» и появившуюся у страховщиков возможность оказывать услуги ОСАГО по различным ценам, это не вызвало существенного повышения качества предоставляемых услуг на данном рынке и не способствовало устранению существующих на этом рынке проблем.

В настоящее время широко обсуждается вопрос о либерализации тарифов по ОСАГО, то есть об отмене или снижении уровня государственного регулирования тарифов по ОСАГО.

В этой связи следует обратить внимание, что проблемы навязывания дополнительных услуг при заключении договора ОСАГО, отказов страховщиков заключать договоры ОСАГО, неправомерного завышения страховой премии по договорам ОСАГО в связи с неправильным применением коэффициента страховых тарифов в зависимости от наличия или отсутствия страховых выплат при наступлении страховых случаев, произошедших в период действия предыдущих договоров ОСАГО (КБМ), существуют и в настоящее время.

При таких обстоятельствах, по мнению ФАС России, вопрос об отмене регулирования тарифов по ОСАГО может быть рассмотрен только после устранения существующих на данном рынке страхования проблем и после

проведения анализа тарифной политики страховщиков в пределах «ценового коридора», который был установлен Банком России в октябре 2014 года.

При этом необходимо учитывать, что ценовая конкуренция возможна и в пределах существующего «тарифного коридора».

Так, в настоящее время, согласно пункту 1 Порядка страховщик самостоятельно определяет размер базового страхового тарифа по каждой категории транспортного средства в зависимости от территории преимущественного использования транспортного средства в пределах значений, установленных Указанием № 3384-У, и в течение трех рабочих дней письменно уведомляет Банк России о принятом решении.

Следовательно, страховщик, утвердив размер базового тарифа по ОСАГО и сообщив о своем решении Банку России, не может применять иной размер базового тарифа до принятия нового решения и лишается возможности оперативно учитывать потребности отдельных категорий страхователей, в том числе при участии в размещении государственных и муниципальных заказов на право осуществления ОСАГО, а также в иных конкурсах и аукционах.

По мнению ФАС России, изложенное может свидетельствовать о необходимости рассмотрения вопроса исключения из Порядка требования к страховщикам об информировании Банка России о размерах установленных ими значений базовых страховых тарифов.

Подобное изменение представит страховым организациям возможность применять любые базовые ставки в пределах установленных Указанием № 3384-У по конкретным договорам ОСАГО в зависимости от категории страхователей с учетом изменения убыточности, а также самостоятельно принимать решения об установлении базовых ставок для отдельных категорий страхователей, что станет одним из факторов, способствующих дальнейшему развитию на рынке услуг ОСАГО конкуренции, включая ценовую.

Тем не менее, по мнению ФАС России, с точки зрения расширения возможности для конкуренции на рынке ОСАГО может рассматриваться вопрос и о снижении уровня государственного регулирования ОСАГО, в том числе за счет изменения действующей системы тарификации как в части расширения «тарифного коридора», так и в части применения тех или иных коэффициентов, в связи с чем ФАС России в настоящее время участвует в рассмотрении соответствующих законодательных инициатив.

3.1.14.4. Предложения по развитию конкуренции

С учетом ранее представленных мотивированных обоснований, а также ожидаемых эффектов от реализации тех или иных предложений ФАС России, в первую очередь, предлагает следующие решения проблем на рынке страховых услуг:

- внести изменения в Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», направленные на создание условий для

добросовестной конкуренции кредиторов, в том числе, за счет установления для них обязанности представления заемщикам более полных сведений об условиях предоставления потребительского кредита (займа);

- внести изменения в законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в части совершенствования системы сельскохозяйственного страхования, осуществляемого с государственной поддержкой;

- внести в Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» изменения, направленные на расширение перечня лиц, которые могут выполнять функции представителей страховых организаций по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств в субъектах Российской Федерации;

- внести в Единую методику определения размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства, утвержденную Положением Банка России № 432-П, изменения, направленные на совершенствование порядка определения средней стоимости запчастей, материалов и нормочаса работ для проведения восстановительного ремонта поврежденных транспортных средств при осуществлении обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств;

- внести в Указание Банка России от 19.09.2014 № 3384-У «О предельных размерах базовых ставок страховых тарифов и коэффициентах страховых тарифов, требованиях к структуре страховых тарифов, а также порядке их применения страховщиками при определении страховой премии по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств» изменения, направленные на совершенствование порядка применения страховых тарифов страховщиками при определении страховой премии по договору обязательного страхования.

3.2. Об оценке мер по развитию конкуренции, принятых федеральными органами исполнительной власти в курируемых ими отраслях

3.2.1. О Планах развития конкуренции («Дорожных картах») в отраслях экономики на 2017-2018 годы

По итогам рассмотрения Доклада о состоянии конкуренции за 2015 год Правительством Российской Федерации принято решение о необходимости утверждения Планов развития конкуренции («Дорожных карт») в основных отраслях экономики.

Письмом от 30.12.2016 № СП/92382-ПР/16 ФАС России направил в адрес федеральных органов исполнительной власти согласованные с Минэкономразвития России Методические рекомендации для федеральных органов исполнительной власти по разработке Планов развития конкуренции («Дорожных карт») в соответствующих отраслях экономики.

По состоянию на 25 мая 2017 года ФАС России сообщает следующее.

1. О разработке Плана мероприятий («Дорожной карты») Минкомсвязи России.

Минкомсвязью России был разработан проект распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении плана развития конкуренции («дорожная карта») в сфере связи и информационных технологий на 2017-2018 годы» (далее — Проект) направленный в ФАС России 20.02.2017.

Согласно поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А. Дворковича от 21.04.2017 № АД-П10-2474 проект был возвращен для дополнительной проработки в Минкомсвязь России.

2. О разработке Плана мероприятий («Дорожной карты») Минтрансом России.

2.1. Минтрансом России представлен на согласование в ФАС России проект плана мероприятий по развитию конкуренции в аэропортах. ФАС России выражены замечания и отказано в согласовании данного проекта.

2.2. ФАС России проведено совещание с Минстроем России и Минтрансом России по вопросу подготовки планов развития конкуренции по направлениям «строительный комплекс» и «дорожное строительство» соответственно.

В Минтранс России были направлены предложения ФАС России к структуре и содержанию плана развития конкуренции в дорожном строительстве.

3. О разработке Плана мероприятий («Дорожной карты») Минсельхозом России.

3.1. В рамках взаимодействия ФАС России с Минсельхозом России в агропромышленном комплексе, ФАС России рассмотрен проект Плана развития конкуренции («дорожной карты») на 2017-2018 годы, поступившей от Минсельхоза России.

Проект дорожной карты, доработанный с учетом предложений ФАС России и членов Экспертного совета по агропромышленному комплексу при ФАС России, направлен в Минсельхоз России.

3.2. Также ФАС России предложил Минсельхозу России проект «дорожной карты», направленной на развитие конкуренции в сфере рыбохозяйственного комплекса.

4. О разработке Плана мероприятий («Дорожной карты») Минэнерго России.

4.1. Проект развития конкуренции («Дорожной карты») в электроэнергетике из Минэнерго России поступил в ФАС России 07.02.2017.

ФАС России считает возможным согласиться с предложенной Минэнерго России новой концепцией развития конкуренции на розничных рынках электрической энергии, при условии внедрения данной концепции в пилотном регионе, например: регион из Северо-Кавказского федерального округа.

Вместе с тем, ФАС России было отмечено, что предложенный Минэнерго России план развития конкуренции в электроэнергетике ограничен 2017 годом и не является системным решением накопленных в отрасли проблем.

Предлагаемый Минэнерго России план мероприятий по развитию конкуренции в электроэнергетике разработан в соответствии с концепцией развития конкуренции на розничных рынках электрической энергии, которая до настоящего времени не принята в качестве базового документа развития отрасли и не одобрена Правительством Российской Федерации.

ФАС России предложил Минэнерго России представить на согласование доработанный План развития конкуренции («дорожную карту») в электроэнергетике.

4.2.Также ФАС России считает необходимым разработку Минэнерго России планов развития конкуренции («дорожных карт») на рынках нефти и нефтепродуктов, природного газа и энергетического угля, о чем направлено соответствующе предложение.

5. О разработке Плана мероприятий («Дорожной карты») Минтрудом России.

В целях разработки плана по развитию конкуренции («Дорожной карты») в сфере труда и социальной защиты ФАС России были подготовлены предложения по включению соответствующих мероприятий в «дорожную карту» Минтруда России.

Минтруд России письмом от 17.02.2017 № 11-5/10/В-1316 направил доработанный проект «дорожной карты» с учетом замечаний антимонопольного органа.

ФАС России согласован проект «дорожной карты» в представленной редакции.

План развития конкуренции в сфере труда утвержден приказом Минтруда РФ от 01.03.2017 № 228.

6. О разработке Плана мероприятий («Дорожной карты») Минобрнауки России.

ФАС России разработал проект Плана мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции в образовании» и вынес его на обсуждение Экспертного совета по развитию конкуренции в сфере образования ФАС России, в том числе с участием представителей Минобрнауки России. По итогам проведенного заседания Экспертного совета принято решение о доработке проекта «дорожной карты» в сфере образования.

ФАС России в Минобрнауки России направлен проект «дорожной карты» в сфере образования.

По итогам очередного заседания Экспертного совета принято решение о доработке проекта «дорожной карты» в сфере образования с учетом замечаний и предложений членов Экспертного совета и Минобрнауки России.

В настоящее время проект «дорожной карты» в сфере образования дорабатывается Минобрнауки России.

7. О разработке Плана мероприятий («Дорожной карты») Минздравом России.

Проект плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции в здравоохранении», разработанный ФАС России, письмом ФАС России от 13.02.2017 № ИА/8523-ПР/17 внесен в Правительство Российской Федерации для утверждения.

8. О разработке Плана мероприятий («Дорожной карты») Минпромторгом России.

8.1. Письмом ФАС России в адрес Минпромторга России и Минэкономразвития России направлены предложения ФАС России относительно наполнения «дорожных карт» в таких отраслях как: легкая промышленность, машиностроение, металлургия, лесопромышленный комплекс, химическая промышленность и иные отрасли.

Минпромторг России сообщил о целесообразности включения мероприятий по развитию конкуренции в разделы разрабатываемых отраслевых стратегий и планов мероприятий по их реализации и утверждения таких стратегий и планов распоряжением Правительства Российской Федерации.

ФАС России в адрес Минпромторга России и Минэкономразвития России направлен проект плана мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции в отраслях промышленности» на рынках отраслей металлургии, машиностроения, лесопромыщленного комплекса, легкой и химической промышленности.

18.05.2017 в ФАС России поступило письмо от Минпромторгом России с доработанной на основе предложений ФАС России «дорожной картой».

Дополнительно Минпромторг России сообщил, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2017 г. № 630-р был утвержден План мероприятий по реализации Стратегии развития промышленности строительных материалов на период до 2020 года и

дальнейшую перспективу до 2030 года, содержащий соответствующий раздел, включающий перечень мероприятий, направленных на создание условий, обеспечивающих развитие отрасли и внутриотраслевой конкуренции.

8.2. Минпромторг России представил позицию в ФАС России, содержащую обоснование целесообразности включения мероприятий по развитию конкуренции («дорожной карты») в разделы разрабатываемых отраслевых стратегий и планов мероприятий по их реализации, утверждаемых в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Направления развития химической промышленности определены Стратегией развития химического и нефтехимического комплекса до 2030 года, утвержденной приказом Минпромторга России и Минэнерго России от 14 января 2016 г. № 33/11.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. №954-р утвержден План мероприятий по реализации Стратегии развития химического и нефтехимического комплекса на период до 2030 года (далее — План).

Планом предусмотрена разработка и утверждение «дорожных карт» по развитию подотраслей, в том числе в химической промышленности.

По мнению Минпромторга России, предлагаемые мероприятия по развитию конкуренции («дорожные карты») необходимо включить в разделы разрабатываемых стратегических документов.

9. О разработке Плана мероприятий («Дорожной карты») Минприроды России.

ФАС России в целях оказания методической помощи при подготовке проекта «Дорожной карты», направил в Минприроды России примерную форму «дорожной карты» и просил проинформировать о ходе работы по разработке и (или) представить в ФАС России на рассмотрение и согласование разработанный Минприроды России проект Плана развития конкуренции («Дорожной карты») в соответствующих отраслях на 2017-2018 годы.

Минприроды России представило на согласование проект Плана развития конкуренции («дорожную карту») в нефтегазовой отрасли на 2017-2018 годы.

ФАС России проект Плана согласован с учетом замечаний.

10. О разработке Плана мероприятий («Дорожной карты») Минстроем России.

10.1. Минстроем России был представлен проект плана развития конкуренции в сфере. Документ содержал узкоотраслевые мероприятия,

реализацию которых предполагается осуществить силами отдельных департаментов Минстроя России.

28.03.2017 Минстрой России представил в ФАС России План развития конкуренции в виде проекта распоряжения Правительства Российской Федерации, состоящий из 4 мероприятий.

План развития конкуренции в сфере строительства был представлен Минстроем России письмом от 28.04.2017 № 15045-ХМ/08.

ФАС России представил замечания к содержанию Плана развития конкуренции в сфере строительства и возвратил его на доработку.

Правительство Российской Федерации поручило Минстрою России провести обсуждение проекта Плана развития конкуренции с отраслевыми организациями.

Совещание состоялось 26.05.2017. По итогам совещания План развития конкуренции будет доработан и представлен в ФАС России.

10.2. ФАС России разработан проект плана развития конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства и направлен в Минстрой России. Минстрой России 27.02.2017 представил на согласование проект Плана развития конкуренции («Дорожную карту») в сфере ЖКХ. При разработке указанного проекта Минстроем России не были учтены предложения, разработанные ФАС России, среди мероприятий, включенных в «дорожную карту», присутствуют только мероприятия, предусмотренные в рамках приоритетного проекта «ЖКХ и городская среда», а также мероприятия, предполагающие мониторинг статистических показателей.

ФАС России не согласовал указанный проект и направил замечания в Минстрой России.

Письмом от 28.04.2017 № 15088-ХМ/08 в адрес ФАС России направлена информация об утверждении плана развития конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства на 2017-2018 гг., а также окончательная редакция указанного плана. В указанной редакции плана развития конкуренции также не учтены замечания и предложения ФАС России.

Таким образом, по состоянию на 25 мая 2017 года не завершена работа по учету замечаний ФАС России по проектам планов развития конкуренции («дорожным картам») следующими министерствами: Минтранс России - в части планов развитии конкуренции на железнодорожном транспорте и в аэропортах, Минсельхоз России - в части планов развитии конкуренции на агропродовольственных ранках, Минэнерго России - в части плана развития конкуренции в электроэнергетике, Минобрнауки России, Минпромторг России, Минприроды России – в части планов развития конкуренции в нефтегазовой отрасли, Минкомсвязь России, Минстрой России.

План развития конкуренции («дорожная карта») в сфере труда утвержден приказом Минтруда РФ от 01.03.2017 № 228.

Проект плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции в здравоохранении», разработанный ФАС России, внесен в Правительство Российской Федерации для утверждения.

3.2.2. Оценка отдельных мер, принятых федеральными органами исполнительной власти в курируемых ими отраслях

Сфера здравоохранения

Несмотря на принятие отдельных нормативных правовых актов, способствующих развитию конкуренции на товарных рынках в сфере здравоохранения, их принятие на практике пока не привело к улучшению ситуации в рассматриваемой сфере.

Так, 3 июля 2016 года вступил в силу Федеральный закон № 350-ФЗ «О внесении изменений в статью 61 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» и статью 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств», в который по инициативе ФАС России была включена норма о принятии Правительством Российской Федерации порядка определения взаимозаменяемости лекарственных средств для медицинского применения, зарегистрированных до вступления в силу Федерального закона от 22.12.2014 № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств». Вместе с тем, указанный порядок до сих пор не принят.

Минздравом России издан приказ от 27.07.2016 № 538н «Об утверждении Перечня наименований лекарственных форм лекарственных препаратов для медицинского применения», который содержит перечисление всех зарегистрированных в настоящий момент на территории Российской Федерации лекарственных форм лекарственных препаратов. Однако приказ не содержит информации об их эквивалентности, что позволяет недобросовестным государственным и муниципальным заказчикам указывать требования к поставке конкретных лекарственных форм лекарственных препаратов, отклоняя эквивалентные по терапевтическому эффекту лекарственные формы.

3 ноября 2016 года было принято решение Совета ЕЭК от 03.11.2016 № 92 «Об отдельных вопросах обращения лекарственных препаратов», что позволило сохранить институт взаимозаменяемости в законодательстве Российской Федерации. Несмотря на это, институт взаимозаменяемости лекарственных препаратов в Российской Федерации до сих пор не функционирует.

В 2016 году внесены поправки в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», направленные на централизацию закупок важнейших лекарственных препаратов.

Государственной Думой принят в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования административной ответственности в сфере здравоохранения», который установит административную ответственность медицинских работников, руководителей медицинских организаций, фармацевтических работников, руководителей аптечных организаций за нарушение требований и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации, а также за нарушение медицинским работником утвержденного Минздравом России порядка назначения и выписывания лекарственных препаратов.

Федеральными органами исполнительной власти разработан проект плана мероприятий, предусматривающий поэтапный переход к практике государственных закупок медицинского оборудования открытого типа, включающий нормативное определение оборудования открытого и закрытого типа. Однако указанный план до сих пор не утвержден.

Проект федерального закона «Об обращении медицинских изделий» не принят, что существенно препятствует развитию конкуренции на товарном рынке медицинских изделий, расходных материалов, запасных частей, технического обслуживания и ремонта.

Минпромторг России разработал проект постановления Российской Федерации о реализации трехэтапной конкурентной процедуры при закупке лекарственных препаратов для государственных нужд, принятие которого, по мнению ФАС России, может привести к ограничению конкуренции на торгах и неэффективному расходованию бюджетных средств.

Кроме того, определенными действиями и актами федеральных органов исполнительной власти могли быть созданы условия, ограничивающие конкуренцию на соответствующих товарных рынках лекарственных препаратов, медицинских изделий, медицинских услуг. Так, по обращениям и предупреждениям ФАС России, выданным в порядке осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию мер по развитию конкуренции в соответствующих отраслях сферы здравоохранения и социальной защиты граждан, в 2016 году по требованию ФАС России были реализованы следующие меры по развитию конкуренции.

Так, по разъяснениям ФАС России от 03.02.2016 № АД/6345/16 Министерством здравоохранения Российской Федерации проведен электронный аукцион от 28.03.2016 № 0195100000216000070 на закупку лекарственных препаратов с МНН «Глатирамера ацетат», предусматривающий один лот (в дозировках 20 мг/мл и/или 40 мг/мл), что позволило принять участие в торгах всем участникам рынка, причем впервые после окончания срока действия патента на лекарственный препарат «Копаксон-Тева», на указанных торгах помимо оригинального (референтного) препарата к поставке был представлен его воспроизведенный аналог

(дженерик) с торговым наименованием «Аксоглатиран-ФС» (производства ЗАО «Ф-Синтез»), участие которого было обеспечено предупреждениями ФАС России от 06.04.2016 № ИА/22738/16 и № ИА/22736/16, выданными ФАС России Минздраву России и ФГБУ «НЦЭСМП» Минздрава России.

По предупреждению ФАС России от 29.02.2016 № ИА/12185/16 Министерство здравоохранения Российской Федерации устранило признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившиеся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами. Минздрав России необоснованно отказывался вносить изменения в реестровую запись о государственной регистрации предельных отпускных цен лекарственных препаратов при изменении их производителей, что препятствовало реализации лекарственных препаратов.

Во исполнение выданного антимонопольным органом в связи с наличием признаков нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» предупреждения от 27.05.2016 № ИА/35583/16 Минтруд России устранил признаки ограничения конкуренции на рынке электронных ручных видеоувеличителей, исключив из опубликованных на официальном сайте Минтруда России «Методических рекомендаций по установлению медицинских показаний и противопоказаний при назначении специалистами медико-социальной экспертизы технических средств реабилитации инвалида и методики их рационального подбора» требования к электронным ручным видеоувеличителям, защищенные патентами, требования, соответствующие определенным производителям, а также фотографические изображения электронных ручных видеоувеличителей с читаемыми словесными комбинациями, указывающими на конкретные марки электронных ручных видеоувеличителей и производителей.

По предупреждению ФАС России от 21.04.2016 № ИА/26471/16 Минздрав России устранил признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», которые выражались в установлении не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам на рынках оказания услуг по дезинфекции, дезинсекции, дератизации. Минздрав России отозвал разъясняющие письма о лицензировании оказания услуг по дезинфекции, дезинсекции, дератизации и издал новое информационное письмо об отсутствии необходимости получения лицензии для осуществления дезинфекционной деятельности в целях обеспечения дезинфекции, дезинсекции, дератизации, которые не предусматривают осуществление мероприятий в рамках оказания медицинской помощи и не являются медицинской услугой.

По предупреждению ФАС России от 29.04.2016 ВК/29236/16 Минздрав России устранил признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», исключив торговые наименования противогриппозных лекарственных препаратов из опубликованных

Методических рекомендаций по диагностике и лечению гриппа, оставив только международные непатентованные наименования.

По обращению Федеральной антимонопольной службы 11.10.2016 № АК/69936/16 Департамент лекарственного обеспечения и регулирования обращения медицинских изделий Минздрава России добровольно отозвал письмо, в котором разъяснялась возможность ГУП и МУП осуществлять закупки в рамках Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в случае, если деятельность фармацевтической организации, зарегистрированной в организационно-правовой форме унитарного предприятия, не относится к сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

По обращению Федеральной антимонопольной службы от 03.08.2016 № АК/53327/16 Росздравнадзор устранил признаки ограничения конкуренции на рынке расходных материалов для анализаторов (часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции»), а именно отозвал письмо субъектам обращения медицинских изделий и территориальным органам Росздравнадзора, согласно которому на определенном гематологическом анализаторе для лабораторных исследований должны были применяться исключительно реагенты одного производителя.

Сфера образования

ФАС России рассмотрен и отклонен проект Методических рекомендаций оснащения общеобразовательных организаций средствами обучения и воспитания, перечень которых утвержден приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 30.03.2016 № 336 «Об утверждении Перечня средств обучения и воспитания, необходимых для реализации образовательных программ начального общего, основного общего и среднего образования, соответствующих современным условиям обучения, необходимого при оснащении общеобразовательных организаций в целях реализации мероприятий по содействию созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях». Перечнем была предусмотрена чрезмерно детальная регламентация характеристик отдельных видов средств обучения и воспитания, что могло привести к нарушению Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и Федерального закона от 05.04.2014 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части сокращения числа участников рынка учебного оборудования для общеобразовательных школ и получения отдельными производителями учебного оборудования необоснованных конкурентных преимуществ.

Развитие сайта torgi.gov.ru

Согласно позиции Минэкономразвития России, изложенной в разделе 1.4.5.1 Доклада, Министерством в рамках разработки проекта формирования системы имущественных торгов в Российской Федерации было предложено создать на базе официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети для размещения информации о проведении торгов torgi.gov.ru (далее – сайт torgi.gov.ru) многофункциональный портал, интегрированный с электронными торговыми площадками, региональными порталами торгов и иными внешними информационными системами. Указанный портал в соответствии с концепцией, высказанной Минэкономразвития России, будет предоставлять пользователям такие функциональные возможности, как подача заявок на участие в торгах, оплата задатков через сайт, а также сопутствующие платежные, кредитные, страховые, аналитические, консультационные сервисы.

Статистические данные, размещенные на сайте torgi.gov.ru свидетельствуют о том, что количество пользователей данного сайта неуклонно растет, количество зарегистрированных организаторов торгов постоянно увеличивается. Так, если в 2015 году количество посещений сайта составило 14 520 982, то в 2016 году их количество возросло до 23 411 969, то есть увеличилось на 61,2%. Число зарегистрированных организаторов торгов в 2015 году составляло 26 109, в 2016 году их число увеличилось на 22% и составило 31 853.

Указанная информация свидетельствует, в том числе о повышении интереса к проведению имущественных торгов.

Вместе с тем в настоящее время сайт torgi.gov.ru является «доской объявлений», где размещается информация о проводимых торгах, который нуждается в модернизации и повышении эффективности его работы.

Учитывая изложенное, ФАС России поддерживает идею Минэкономразвития России по развитию сайта torgi.gov.ru как многофункционального портала, который будет способствовать повышению интереса к торгам и, как следствие, развитию конкуренции в ходе их проведения.

Вместе с тем важным остается вопрос о способе реализации проекта модернизации сайта torgi.gov.ru.

Так, концепцией Минэкономразвития России по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы организации и проведения торгов, обязательных в силу законодательства Российской Федерации, предполагается взимание платы за сервисы, предоставляемые с помощью сайта torgi.gov.ru, а также осуществления победителями торгов оплаты услуг оператора сайта torgi.gov.ru.

По мнению ФАС России, основной целью сайта torgi.gov.ru является, прежде всего, повышение прозрачности торгов, обеспечение доступности информации о торгах всем заинтересованным пользователям без взимания

платы. Тогда как предоставление на сайте torgi.gov.ru платных сервисов не соответствует целям работы сайта и может привести к ограничению доступа к информации о проведении торгов. Например, данная ситуация может сложиться вследствие установления платы за получение дополнительной информации об имуществе, реализуемом в рамках проведения торгов.

Возложение на победителей торгов платы за услуги оператора сайта torgi.gov.ru приведет к снижению стоимости имущества и имущественных прав, формируемой по итогам проведения торгов, поскольку участники торгов будут принимать решение о повышении цены имущества (имущественных прав) с учетом соответствующих выплат оператору сайта torgi.gov.ru, что в итоге скажется на размере доходов, поступающих в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации от продажи имущества и передачи имущественных прав.

Таким образом, способы реализации проекта по модернизации сайта torgi.gov.ru, предлагаемые Минэкономразвития России, требуют дополнительного обсуждения и тщательной проработки с учетом всех возможных рисков и последствий.

В сфере газоснабжения

Также для дальнейшей работы по развитию биржевой торговли газом, включая расширение состава участников торгов и увеличение объёмов продаж природного газа на организованных торгах, необходимо принятие совместного приказа Минэнерго России и ФАС России, предусматривающего утверждение минимальной величины продаваемого на бирже газа и требований к биржевым торгам и обязательности участия в торгах. До настоящего времени Минэнерго данный приказ не согласован.

Рынок алкогольной продукции

Федеральными органами власти проводится активная работа по совершенствованию регулирования алкогольной отрасли в соответствии с Планом мероприятий по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке. Взаимодействие ФАС России, Минэкономразвития России, Минфина России, Минсельхоза России и Росалкогольрегулирования осуществляется на основе деятельности рабочей группы по повышению эффективности государственного регулирования и конкуренции на алкогольном рынке при Правительственной комиссии по повышению конкурентоспособности и регулированию алкогольного рынка и экспертных советов при ФАС России и при Росалкогольрегулировании.

Федеральным законом от 30.11.2016 № 409-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», а также Федеральным законом от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» в 2017 году установлен новый механизм распределения акцизов на алкогольную

продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9 %, за исключением пива, вин, фруктовых вин, игристых вин (шампанских), винных напитков, изготавливаемых без добавления ректификованного этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртованных виноградного или иного фруктового сусла, и (или) винного дистиллята, и (или) фруктового дистиллята, между субъектами Российской Федерации.

Внесены изменения в Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в части урегулирования вопроса розничной реализации алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, для чего была предусмотрена отдельная лицензия (Федеральный закон от 03.07.2016 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Вступил в силу Федеральный закон от 23.06.2016 № 202-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» о запрете ПЭТ-упаковки объемом свыше 1,5 литров, которым предусматривается введение с 01.01.2017 запрета на производство и оборот (кроме розничных продаж) алкогольной продукции в полимерной потребительской таре объёмом более 1,5 л, на розничную продажу алкогольной продукции в такой таре – с 01.07.2017.

С 1 января 2017 года вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 15.11.2016 № 1195 «О ведении реестра виноградных насаждений», разработанное Минсельхозом России. Указанное постановление будет способствовать внедрению системы реализации вин защищенного географического указания.

Минсельхозом России во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и бизнес сообществом разработан проект Концепции развития виноградарства и виноделия в Российской Федерации, в которой предусмотрен комплекс мер поддержки, направленных на развитие виноградарства и виноделия, наполнение внутреннего рынка качественной продукцией, импортозамещение и наращивание экспортного потенциала Российской Федерации.

В целом необходимо отметить, что работа федеральных органов исполнительной власти осуществляется слаженно, однако недостаточно динамично.

Эквайринг

В части позиции ОПОРЫ РОССИИ относительно высокой по ее оценкам стоимости обслуживания безналичных платежей (услуг банков по эквайрингу) по сравнению с наличным денежным оборотом ФАС России считает необходимым отметить следующее.

Одним из основных факторов указанного обстоятельства, исходя из позиции ОПОРЫ РОССИИ, является установление платежными системами разных ставок межбанковской комиссии, которая по правилам платежных систем уплачивается банком-эквварером, обеспечивающим осуществление платежей с использованием банковских карт в торгово-сервисных предприятиях, банку-эмитенту банковских карт при совершении таких платежей.

Как отмечает ОПОРА РОССИИ, с учетом того, что межбанковская комиссия является составной частью торговой уступки, уплачиваемой торгово-сервисным предприятием банку-эквайреру за обеспечение возможности безналичной оплаты товаров (работ и услуг), а названное различие основано на виде осуществляемой торгово-сервисным предприятием деятельности, в результате действий платежных систем создаются дискриминационные условия обслуживания безналичных платежей для таких предприятий по отраслевому признаку.

При этом наличие высокой ставки межбанковской комиссии, по мнению ОПОРЫ РОССИИ, также создает неравные условия для конкуренции между банками, ставя в преимущественное положение банки, имеющие высокую степень эмиссии банковских карт, за счет возможности снижать размер торговой уступки при обеспечении безналичной оплаты с использованием эмитированных им карт.

Учитывая изложенное и наличие соответствующего зарубежного опыта, ОПОРА РОССИИ считает необходимым осуществлять и в Российской Федерации законодательное регулирование ставок межбанковской комиссии на одинаковом уровне.

ФАС России, безусловно поддерживая необходимость развития безналичных платежей, в том числе за счет создания соответствующих стимулов и условий, при этом считает, что выводы о степени влияния общей для российского и иных рынков платежных систем практики установления разных ставок межбанковской комиссии в рассматриваемой зависимости и выводы о необходимости реализации тех или иных мер могут быть сделаны исключительно по результатам детального и многоаспектного анализа условий обращения соответствующих услуг на рынке, оценки степени влияния подобных условий на смежные рынки.

При этом выводы о конкретно возможности законодательного регулирования ставок межбанковских комиссии, помимо указанного, должны быть неразрывно связаны с оценкой последствий введения такого регулирования в иностранных государствах не только применительно к деятельности банков-эквайреров и торгово-сервисных предприятий, но и

применительно к деятельности банков-эмитентов и к держателям банковских карт.

Сама оценка указанных условий и последствий по результатам анализа не может производиться, а выводы о необходимости соответствующих мер не могут быть сделаны без участия Центрального банка Российской Федерации, осуществляющего регулирование, надзор и наблюдение в национальной платежной системе.

4. РАЗВИТИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

4.1. Об оценке изменения состояния конкурентной среды на товарных рынках, рассмотренных в предыдущих докладах

Рынок нефти и нефтепродуктов

За последние годы в Российской Федерации проведена значительная работа по созданию коммерческой инфраструктуры рынка нефти и нефтепродуктов. С учетом практики применения антимонопольного законодательства сформирована нормативно-правовая база, направленная на развитие рыночного ценообразования на нефть и нефтепродукты. Развитие получила биржевая торговля наличным товаром, а также регистрация на бирже фактических внебиржевых сделок.

Начиная с 2013 г. объем биржевых торгов нефтепродуктами вырос до 20% от поставок на внутренний рынок Российской Федерации и за 2016 году составил в натуральном выражении 17,2 млн тонн (+8% к 2015 году) и в денежном выражении 555,5 млрд рублей (+12% к 2015 году). При этом количество участников (вкл. клиентов) биржевых торгов в Секции «Нефтепродукты» составило более 1650 шт. Кроме того, за 2016 год на бирже зарегистрировано внебиржевых сделок по продаже нефтепродуктов в объеме 252,8 млн тонн (+51% к 2015 году).

По результатам 2016 года на АО «СПбМТСБ» было зарегистрировано 398 472 внебиржевых контрактов с нефтепродуктами (в 1,7 раза больше чем в 2015 году). Количество участников увеличилось с 24 до 119 ед. Объем договоров составил 254,173 млн тонн. (+55,4% к 2015 году). Также на «СПбМТСБ» было зарегистрировано 13 949 внебиржевых контрактов с нефтью (в 3,6 раза больше чем в 2015 году). Количество участников увеличилось с 21 до 73 ед. Объем договоров по сравнению с 2015 годом увеличилось в 3,6 раза и составило 604,363 млн тонн.

Кроме того, в 2016 году по сравнению с 2015 годом на территории Российской Федерации было добыто нефти и газового конденсата на 13,5 млн тонн больше (+ 2,5%).

В газовой сфере

За последние годы в Российской Федерации проведена значительная работа по созданию коммерческой инфраструктуры рынка газа. С учетом практики применения антимонопольного законодательства формируется нормативная правовая база, направленная на развитие рыночного ценообразования на газ, развивается биржевая торговля газом.

Вместе с тем, до настоящего времени не приняты акты, направленные на создание условий для недискриминационного доступа в услугам естественных монополий в сфере газа.

Рыболовство

В Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год в части сферы рыболовства была отмечена необходимость пересмотра принципа (модернизация) распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов, ввиду несовершенства действующей системы распределения указанных ресурсов, создающей предпосылки для уменьшения количества добросовестных участников рынка. В 2016 году существенных изменений, повлиявших на состояние конкурентной среды в сфере рыболовства, на практике не отмечено.

Учитывая, что с момента принятия Федерального закона от 03.07.2016 № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов» прошел небольшой период времени, и ведется работа по дальнейшему изменению законодательства, регулирующего данную отрасль, а также по созданию условий для развития альтернативных способов торговли рыбной продукцией и доведения ее до потребителя, говорить об ощутимых изменениях конкурентной среды в рыбодобывающей отрасли пока рано.

4.2. О реализации мер, предложенных в предыдущих докладах, и об оценке их эффективности

Электроэнергетика

1. 1. Россия в рейтинге Doing Business – 2016 заняла по подключению к электроснабжению – 26 место.

Данный прорыв был обеспечен благодаря реализации Плана мероприятий («Дорожная карта») «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2012 № 1144-р (далее - ДК).

Головным исполнителем по 7 нормативным правовым актам (в том числе по 2 федеральным законам) являлся ФАС России, по остальным - ФАС России являлтся ответственным соисполнителем.

Реализация принятых нормативных правовых актов позволила:

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

-сократить сроки осуществления мероприятий по технологическому присоединению;

-уменьшить стоимость технологического присоединения к электрическим сетям.

В рамках реализации отдельных пунктов ДК, ФАС России совершенствованы Правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии:

- плата за технологическое присоединение энергопринимающих устройств максимальной мощностью, не превышающей 15 кВт включительно устанавливается в размере не более 550 руб;

- для субъектов малого и среднего предпринимательства при присоединении энергопринимающих устройств максимальной мощностью свыше 15 кВт и до 150 кВт включительно предусмотрена рассрочка платежа сроком до 3 лет;

- введен механизм перераспределения максимальной мощности потребителей между друг другом;

- для сетевой организации установлен запрет на отказ в технологическом присоединении некоторым категориям юридических и физических лиц независимо от наличия или отсутствия у сетевой организации технической возможности присоединения на дату обращения;

- определены максимальные сроки осуществления мероприятий по присоединению;

- утверждены типовые формы договоров на технологическое присоединение;

- в рамках ДК был утвержден типовой договор на перераспределение мощности, а также принято еще 14 нормативно-правовых актов, направленных на совершенствование процедуры технологического присоединения.

Необходимо отметить что в качестве результатов реализации дорожной карты, в рамках реализации и оценки эффективности государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» ФАС России рассчитано значение показателя «Снижение предельной стоимости подключения потребителей (до 150 кВт) по договорам технологического присоединения потребителя электроэнергии к энергетическим сетям» за 2016 год. **Фактическое значение показателя за 2016 год составило 929%.**

При этом в соответствии с перечнем показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности распоряжения Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 № 570-р **целевое значение данного показателя за 2016 год составляет 850%.**

2. В рамках своих полномочий ФАС России контролирует соблюдение организациями, осуществляющим деятельность по установке, замене,

эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов, требований о заключении и исполнении договоров об установке, замене, эксплуатации таких приборов учета, о порядке их заключения, а также о предоставлении предложений по оснащению приборами учета используемых энергетических ресурсов.

Обязательные требования законодательства об энергосбережении об установке приборов учета вступили в силу 1 июля 2010 г.

В рамках возложенных на антимонопольный орган задач, ФАС России и её территориальными органами в период 2011 - 2016 гг. выявлены следующие правонарушения:

- непредоставление организациями, осуществляющими поставку энергетических ресурсов, собственникам помещений в многоквартирных домах, лицам, ответственным за содержание многоквартирных домов, лицам, представляющим интересы собственников, предложений об оснащении их объектов приборами учета используемых энергетических ресурсов, снабжение которыми или передачу которых осуществляют указанные организации (ч. 6 ст. 9.16 КоАП);

- необоснованный отказ или уклонение организации, обязанной осуществлять деятельность по установке, замене, эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов, снабжение которыми или передачу которых они осуществляют, от заключения соответствующего договора и (или) от его исполнения, а равно нарушение установленного порядка его заключения либо несоблюдение такой организацией установленных для нее в качестве обязательных требований об установке, о замене, об эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов (ч. 12 ст. 9.16 КоАП РФ).

В период 2011 - 2016 гг. ФАС России и её территориальными органами по части 6 и части 12 статьи 16 КоАП в отношении ресурсоснабжающих организаций было возбуждено 244 дела и наложено штрафов на общую сумму более 15 млн. руб.

3. В рамках контроля за соблюдением правил подключения к электрическим сетям на розничных рынках электрической энергии ФАС России было выявлено, что наиболее распространенными нарушениями в сфере электроэнергетики являются нарушение правил подключения к электрическим сетям.

Общее количество дел в которых был подтвержден факт нарушения антимонопольного законодательства со стороны сетевых организаций за период с 2012 по 2015 годы увеличилось с 400 дел в 2012 году до 814 дел в 2015 году.

При этом, наиболее распространенным видом нарушений, допускаемым сетевыми организациями, являлось нарушение сроков осуществления технологического присоединения к электрическим сетям.

Описанные нарушения квалифицировались как нарушения антимонопольного законодательства, а именно по части 1 статьи 10 Закона

защите конкуренции. Административная ответственность за данные антимонопольные нарушения предусмотрена статьей 14.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП).

В начале 2016 года в связи с принятием «четвертого антимонопольного пакета» и Федерального закона от 13.07.2015 № 250-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» (далее — Закон № 250-ФЗ) подход к квалификации данных нарушений был пересмотрен.

В соответствии со статьей 9.21 КоАП в редакции Закона № 250-ФЗ административным правонарушением является нарушение субъектом естественной монополии правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа или установленного порядка подключения (технологического присоединения) к магистральным нефтепроводам и (или) магистральным нефтепродуктопроводам, электрическим сетям, тепловым сетям, газораспределительным сетям или централизованным системам горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения, либо нарушение собственником или иным законным владельцем объекта электросетевого хозяйства правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии, либо препятствование собственником или иным законным владельцем водопроводных и (или) канализационных сетей транспортировке воды по их водопроводным сетям и (или) транспортировке сточных вод по их канализационным сетям.

Недискриминационный доступ предусматривает обеспечение равных условий предоставления соответствующих услуг их потребителям независимо от их организационно-правовой формы и правовых отношений с лицом, оказывающим эти услуги.

Подключение (технологическое присоединение) является совокупностью организационных и технических действий, дающих возможность потреблять соответствующий ресурс.

В настоящее время утверждены и действуют следующие правила (порядки обеспечения) недискриминационного доступа и порядки подключения (технологического присоединения) в сфере электроэнергетике:

• Правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861 (далее — Правила недискриминационного доступа);

• Правила технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861 (далее — Правила технологического присоединения);

Со вступлением Закона № 250-ФЗ в силу нормам статьи 9.21 КоАП был придан специальный по отношению к нормам статьи 14.31 КоАП характер.

Следовательно, нарушения Правил технологического присоединения и Правил недискриминационного доступа в настоящее время квалифицируются по статье 9.21 КоАП.

Таким образом, наиболее распространенные нарушения в сфере электроэнергетики были переведены из сферы антимонопольного контроля в плоскость административного контроля.

Указанные меры позволили разгрузить работу антимонопольных органов, так как проведение административного производства не требует участия комиссии, создаваемой для рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства. Кроме того, сама процедура и общий срок рассмотрения административных дел значительно быстрее, что позволяет оперативно выявлять и привлекать к ответственности субъектов естественных монополий, нарушавших законодательство о подключении к электрическим сетям.

4. Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации.

ФАС России и её территориальные органы осуществляет контроль за действиями совета рынка и организаций коммерческой и технологической инфраструктуры оптового рынка электрической энергии (мощности), а также за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электроэнергии в пределах своей компетенции (пункт 5.3.1.7. Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 331)

В соответствии с требованиями статьи 9.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, несоблюдение этой обязанности влечет наложение административного штрафа в размере:

-на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей

-на юридических лиц в размере от двухсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Количество дел по признакам нарушений статьи 9.15 КоАП в части несоблюдения Стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии в период с 2012 года по 2015 год уменьшилось с 211 дел в 2015 году до 151 дела в 2015 году.

Снижение количества нарушений позволяет сделать вывод о повышении эффективности осуществления антимонопольным органом контроля за соблюдением Стандартов раскрытия информации, что является важным условием обеспечения недискриминационного доступа потребителей и заинтересованных лиц к услугам в сфере электроэнергетики.

2. 17.05.2016 принято постановление Правительства Российской Федерации № 433 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам совершенствования порядка ценообразования на территориях, объединенных в неценовые зоны оптового рынка электрической энергии и мощности». Указанное постановление

предусматривает отмену обязательной оплаты отклонений фактических объёмов потребления электрической энергии (мощности) от договорных для потребителей неценовых зон оптового рынка электрической энергии и мощности. Вместо этого потребителям предоставляется выбор ценовых категорий (в зависимости от выбранного тарифа на услуги по передаче электрической энергии и имеющегося учёта с оплатой собственных отклонений только на добровольной основе).

Принято постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2016 № 1157 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам ценообразования в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике», направленное на повышение эффективности тарифного регулирования электросетевого комплекса.

24.12.2016 принято постановление Правительства Российской Федерации № 1476 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям в связи с установлением стандартизированных тарифных ставок за технологическое присоединение, единых для всех территориальных сетевых организаций на территории субъекта Российской Федерации».

28.12.2016 принят Федеральный закон № 508-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике» (начало действия документа - 09.01.2017), предусматривающий внедрение механизма поэтапного снижения цен (тарифов) на электрическую энергию (мощность) во всех субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, до базового (среднероссийского) уровня.

Министерством юстиции Российской Федерации 8 ноября 2016 года под № 44266 зарегистрирован Приказ Федеральной антимонопольной службы от 12.09.2016 № 1281/16 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств лиц, имеющих намерение участвовать в конкурентном отборе мощности».

Административный регламент устанавливает порядок и сроки предоставления антимонопольным органом государственной услуги по рассмотрению ходатайств лиц, имеющих намерение участвовать в конкурентном отборе мощности (далее - Субъекты КОМ), а также определяет порядок взаимодействия антимонопольного органа с федеральным органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов, системным оператором, советом рынка и Субъектами КОМ.

Рынок нефти и нефтепродуктов

В 2016 году были успешно реализованы следующие проекты:

- запущена биржевая торговля поставочными фьючерсными контрактами на российскую экспортную нефть на базисе FOB Приморск.

- запущены мелкооптовые биржевые торги автомобильным бензином на базисе нефтебазы (НБ) «Ручьи».

- подписан между ФАС России, АО «СПбМТСБ» и ПАО «Транснефть» меморандум о сотрудничестве.

- впервые были утверждены правила торговой практики АО «Газпром газэнергосеть» по реализации сжиженных углеводородных газов.

Газовая сфера

В 2016 году между ФАС России и Правительствами Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Тюменской области заключен Меморандум о сотрудничестве по созданию пилотного проекта ценовой зоны (далее – Меморандум).

В процессе реализации пилотного проекта, начиная с 2018 года, будет создана независимая ценовая зона с принципиально новыми механизмами ценообразованиями, в которой планируется максимально снизить функции ценового регулятора и приблизить систему ценообразования к рыночной. Этот проект подразумевает переход от государственного регулирования оптовых цен на газ к государственному регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа в Российской Федерации. При этом для формирования оптовой цены на природный газ в рамках пилотного проекта будут использоваться биржевые и внебиржевые индикаторы цен на природный газ в соответствующих регионах, а так же принцип нэтбэка. При этом предполагается сохранение государственного регулирования цен на газ для населения.

Сельское хозяйство

1. В Докладе ФАС России было предложено внести в постановления Правительства Российской Федерации, утверждающие правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации по различным направлениям поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, исчерпывающего перечня документов и информации, предоставление которых необходимо при получении субсидий, а также сроков подачи и рассмотрения заявлений на их предоставление.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 14.01.2016 № АД-П11-74 данный проект постановления был разработан Минсельхозом России и согласован ФАС России, однако Правительством Российской Федерации принят не был.

Во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева от 08.12.2016 № ДМ-П13-7461 «О мерах по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г.», предусматривающего предоставление субъектам Российской Федерации большей самостоятельности при использовании субсидий, выделяемых в рамках государственной программы разития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, а также установление ответственности за недостижение показателей результативности использования таких субсидий, 30.12.2016 г. было принято постановление Правительства Российской Федерации № 1556 «О предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содействие достижению целевых показателей региональных программ развития агропромышленного комплекса».

Правилами предусмотрена консолидация (укрупнение) мер государственной поддержки по ряду направлений, предусмотрено расширение полномочий субъектов Российской Федерации в части выбора конкретных методов достижения поставленных целей при использовании субсидий, возможность перераспределения субсидий между направлениями государственной поддержки внутри «единой» субсидии.

По мнению ФАС России, Правила содержат ряд положений, которые могут привести к созданию дискриминационных условий как для отдельных сельхозтоваропроизводителей, так и для региона в целом.

В частности:

- снижается предсказуемость возможности получения субсидии для отдельных субъектов АПК региона (в том числе малых форм хозяйствования) по отдельным направлениям государственной поддержки;

- сохраняется возможность введения избыточных требований, предъявляемых к потенциальным получателям субсидий.

В связи с этим, ФАС России считает целесообразным провести мониторинг практики правоприменения данного постановления Правительства Российской Федерации органами власти субъектов Российской Федерации в части регламентации и реализации процедуры предоставления субсидий с целью недопущения нарушений антимонопольного законодательства.

2. В Докладе было предложено обеспечить включение в соглашения о предоставлении субсидий, заключаемые между Минсельхозом России и высшими исполнительными органом государственной власти субъекта Российской Федерации обязательств субъекта Российской Федерации о

- принятии административных регламентов по рассмотрению заявлений на получение субсидий;

- размещении в открытом доступе перечня сельскохозяйственных товаропроизводителей, соответствующих критериям, установленным статьей

3 Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», а также перечня получателей субсидий с указанием полученных ими сумм.

В настоящее время мероприятии по повышению информационной открытости при предоставлении мер государственной поддержки отражены в проекте Плана развития конкуренции («дорожной карты») в агропромышленном комплексе на 2017-2018 годы, разрабатываемом Минсельхозом России совместно с ФАС России во исполнение п.4 протокола заседания Правительства Российской Федерации от 29.09.2016 № 31.

3. В Докладе ФАС России предложил пересмотреть существующие подходы при определении объемов выделяемых из федерального бюджета субъектам Российской Федерации субсидий на оказание несвязанной поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в области растениеводства, установленные в соответствующих правилах предоставления и распределения субсидий на данный вид поддержки, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1431, переориентировав их на достижение цели выравнивания доходов сельхозтоваропроизводителей, что может быть реализовано посредством учета иных факторов, влияющих на доходность сельскохозяйственного производства (например, биоклиматические условия, технологические свойства земельных участков, развитость инфраструктуры, в том числе экспортной, и т.д.), при расчете объемов выделяемых регионам субсидий.

Правительством Российской Федерации было принято постановление от 06.02.2017 № 140, вносящее изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1431.

Данными изменениями установлено, что субсидии на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнологических работ, повышение уровня экологической безопасности сельскохозяйственного производства, а также на повышение плодородия и качества почв в расчете на 1 гектар посевной площади, занятой зерновыми, зернобобовыми и кормовыми сельскохозяйственными культурами, не предоставляются субъектам Российской Федерации, имеющим наивысшие положительные финансово-экономические результаты деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей в области растениеводства с учетом показателя почвенного плодородия субъекта Российской Федерации.

В 2017 году по данному направлению субсидии не предоставляются таким субъектам Российской Федерации, как Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Тамбовская и Ростовская области, Краснодарский и Ставропольский края.

Таким образом, предложения ФАС России реализованы.

4. В Докладе предлагалось **расширение применения механизма государственных закупочных и товарных интервенций на рынке**

сельскохозяйственной продукции (введение механизма государственных интервенций на рынке молока и молочной продукции).

В феврале 2016 года ФАС России во исполнение поручений по итогам совещаний в Правительстве Российской Федерации от 19 ноября 2015 г. № АД-П11-232пр и от 29.12.2015 № АД-П11-251пр согласовала разработанную Минсельхозом России, в том числе по предложению ФАС России, Концепцию проведения государственных закупочных и товарных интервенций на рынке молока и молочной продукции, а также план мероприятий («Дорожную карту») по разработке нормативной правовой базы, необходимой для проведения интервенций на рынке молока и молочной продукции.

Согласно Концепции проведения государственных закупочных и товарных интервенций на рынке молока и молочной продукции целью проведения «молочных» интервенций является стабилизация цен на рынке сырого молока и поддержание доходов сельхозпроизводителей, осуществляющих его (сырого молока) производство.

При этом для достижения указанных целей необходимо осуществление закупочных и товарных интервенций, предметом которых являются продукты переработки сырого молока - молоко и молочная продукция, произведенные не только сельхозтоваропроизводителями, но и организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими исключительно первичную и (или) последующую (промышленную) переработку сырого молока, то есть не являющимися сельхозтоваропроизводителями.

В соответствии с частью 2 статьи 14 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее — Закон 264-ФЗ) государственные закупочные интервенции проводятся путем закупки сельскохозяйственной продукции исключительно у сельхозтоваропроизводитей.

В связи с этим ФАС России в соответствии с письмами Аппарата Правительства Российской Федерации от 19.12.2016 № П11-64665, от 10.02.2017 № П11-7438 ФАС России рассмотрела проект федерального закона «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее - Законопроект), разработанный депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А.Н.Хайруллиным, В.Н.Плотниковым, Г.В.Куликом, предусматривающий расширение круга лиц, участвующих в проведении государственных закупочных интервенций, организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими первичную и (или) последующую (промышленную) переработку не произведенной ими сельскохозяйственной продукции, то есть не являющимися сельскохозяйственными товаропроизводителями, а также согласовала проект заключения Правительства Российской Федерации на

указанный Законопроект, в котором нашли отражение замечания ФАС России по Законопроекту.

Принятие Законопроекта позволит в полной мере реализовать положения статьи 14 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» в части проведения государственных закупочных интервенций в отношении сельскохозяйственной продукции, в частности молока и молочной продукции, с целью стабилизация цен на рынке сырого молока и поддержание доходов сельхозпроизводителей.

Что касается **нормативно-правового обеспечения проведения государственных закупочных и товарных интервенций в отношении сельскохозяйственной продукции,** в рамках выполнения плана мероприятий по разработке нормативной правовой базы, обеспечивающей проведение интервенций на рынке молока и молочной продукции и во исполнение Правил осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 03.08.2001 № 580 ФАС России в 2016 году согласованы: проект приказа Минсельхоза России «Об определении предельных уровней минимальных цен на молоко сухое и масло сливочное при проведении государственных закупочных интервенций в 2016 году», включающего в том числе и цену сырого молока; проект распоряжения Правительства Российской Федерации о реализации при проведении государственных товарных интервенций молока сухого и масла сливочного производства 2016 года из запасов интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия без проведения биржевых торгов, а также представлены замечания на проект приказа Минсельхоза России «О размере платы в 2016 году за услуги по хранению молока сухого и масла сливочного интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции».

В настоящее время во исполнение Правил приобретения сельскохозяйственной продукции у сельскохозяйственных товаропроизводителей в процессе проведения государственных закупочных интервенций и ее реализации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 05.10.2016 № 1003 (вступает в силу с 1 июля 2017 г. взамен постановления Правительства Российской Федерации от 03.08.2001 № 580) на рассмотрение ФАС России представлены проекты методических рекомендаций по расчету предельных уровней минимальных и максимальных цен на сельскохозяйственную продукцию, в том числе на молоко сухое и масло сливочное, подготовленные Минсельхозом России с учетом предложенного ФАС России подхода к определению интервенционных цен, а именно цен, основанных на индикативных ценах.

Данный подход будет применяться по мере накопления необходимых информационных данных, которые должны быть положены в основу расчета соответствующих индикативов.

Формирование такой информационной базы является одним из мероприятий, включенных в План развития конкуренции («Дорожную карту») в агропромышленном комплексе на 2017-2018 годы, разработанный во исполнение протокола заседания Правительства Российской Федерации от 29.09.2016 № 31.

Рыболовство

В предыдущих докладах указывалось на необходимость внесения изменений в существующий порядок распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов на законодательном уровне.

В 2016 году принят Федеральный закон от 03.07.2016 № 349-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования распределения квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов».

Оценить эффективность не представляется возможным в связи с небольшим сроком действия указанного закона, а также в связи с тем, что принятие одного только закона не является достаточным для улучшения конкурентной среды в рыбодобывающей отрасли. Работа в данном направлении продолжается.

Государственный оборонный заказ

Основные мероприятия, реализованные в части совершенствования регулирования и осуществления контроля в сфере государственного оборонного заказа (ГОЗ) в период с 01.01.2016 г. по 31.12.2016 г.:

1. Создана и в 2017 г. введена в промышленную эксплуатацию специализированная электронная торговая площадка для осуществления в электронной форме закрытых процедур закупок, сведения о которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в сети Интернет.

Электронная площадка создана в соответствии с требованиями по безопасности информации ФСБ России и отвечает всем требованиям импортозамещения, так как при ее создании использовались средства вычислительной техники отечественного производства и сертифицированная ФСБ России операционная система российской разработки.

Электронная площадка является уникальным, не имеющим аналогов в сфере проведения закупок, решением, среди отличительных особенностей которого можно выделить следующие:

- осуществление в электронной форме закупок товаров, работ, услуг, которые в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ отдельными Распоряжениями Правительства Российской Федерации включены в перечни товаров, работ, услуг, сведения о которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в единой

информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- передача информации ограниченного доступа осуществляется в защищенной доверенной среде, закрытой от публичного доступа;

- многоуровневая система защиты информации от несанкционированного доступа;

- строгий учет абонентов, подключаемых к закрытой части электронной площадки.

Электронная площадка позволит существенно снизить временные затраты заказчиков и участников на обмен документами и их обработку, повысить прозрачность процедур для целей последующего контроля результатов осуществления таких закупок и, как следствие обеспечить экономию бюджетных средств.

2. Подготовлен и утвержден План мероприятий по совершенствованию регулирования в сфере ГОЗ, реализован ряд мероприятий, предусмотренных Планом, организована работа по его дальнейшему выполнению.

3. Подготовлены и направлены в Правительство Российской Федерации предложения по совершенствованию механизма перевооружения и модернизации организаций оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК), предусматривающие переход от прямого финансирования указанных мероприятий к субсидированию процентной ставки по соответствующим целевым кредитам.

4. Разработаны Методические рекомендации по внедрению правил внутреннего контроля соблюдения антимонопольного законодательства, законодательства о ГОЗ и законодательства, регулирующего закупочную деятельность, впоследствии утверждённые распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.04.2017 № 795-р. (далее – правила внутреннего контроля). Проводится работа по организации внедрения правил внутреннего контроля в соответствии с указанными методическими рекомендациями.

Кроме того:

- разработаны Методические рекомендации по внедрению правил внутреннего контроля соблюдения антимонопольного законодательства, законодательства о ГОЗ и законодательства, регулирующего закупочную деятельность, впоследствии утверждённые распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.04.2017 № 795-р. (далее – правила внутреннего контроля). Проводится работа по организации внедрения правил внутреннего контроля в соответствии с указанными методическими рекомендациями;
- подготовлены и в 2017 г. утверждены коллегией Военно-промышленной комиссии Российской Федерации Методические рекомендации по управлению закупочной деятельностью государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием и ОПК;
- подготовлен и направлен в Правительство Российской Федерации доклад о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1275 в части уточнения примерных

условий и определения типовых форм государственных контрактов (контрактов) на производство сложной продукции с длительным технологическим циклом;

- организован и проведен первый Всероссийский форум «ГОСОБОРОНЗАКАЗ-2016: РЕФОРМА»; таким образом, создана площадка для обсуждения актуальных вопросов развития оборонно-промышленного комплекса и выполнения ГОЗ представителями государственных заказчиков, предприятиями ОПК, отраслевыми и контролирующими органами;
- осуществлена регистрация более 1200 цен на военную продукцию, подготовлены и выданы заключения по ценам на более чем 500 наименований продукции в рамках ГОЗ, центральным аппаратом ФАС России и ее территориальными органами рассмотрено по существу более 1000 жалоб и проведено 980 внеплановых проверок, выдано 317 предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок в рамках ГОЗ; ;
- разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 23.82 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий исключение из компетенции федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ, рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 2 статьи 14.43 и статьи 14.44 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;
- по поручению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.О. Рогозина ФАС России подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», предусматривающий административную ответственность за неисполнение уполномоченным банком установленных в сфере ГОЗ обязанностей при осуществлении банковского сопровождения;
- утверждены и зарегистрированы в Минюсте России приказы ФАС России:

от 02.12.2015 г. № 1197/15 «Об утверждении Порядка рассмотрения дел о нарушениях законодательства Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа»;

от 15.03.2016 г. № 240/16 «Об утверждении Порядка проведения плановых и внеплановых проверок соблюдения требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа»;

- проведено 30 заседаний по направлениям деятельности шести рабочих групп Экспертного совета в сфере государственного оборонного заказа при Федеральной антимонопольной службе

Потребительские займы

В 2016 году, как показал анализ поступающих в ФАС России обращений и правоприменительной практики, проблема навязывания кредитными организациями дополнительных услуг по добровольным видам страхования или связанных с этим невыгодных условий при выдаче потребительских кредитов сохранила свою актуальность.

В целях создания дополнительных механизмов для решения этой проблемы и *сокращения возможностей навязывания финансовыми организациями невыгодных условий договоров потребительских кредитов (займов)* ФАС России разработал и направил в Центральный банк Российской Федерации предложения по внесению изменений в Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)» (далее – Закон № 353-ФЗ), направленные на создание условий для добросовестной конкуренции кредиторов, в том числе, за счет установления для них обязанности представления заемщикам более полных сведений об условиях предоставления потребительского кредита (займа).

Впоследствии Банком России было сообщено, что при разработке соответствующего проекта федерального закона будут учтены предложения ФАС России о закреплении в Законе № 353-ФЗ:

- права заемщика на выбор внесения платежа за дополнительную услугу за счет средств кредита или своих средств и обязанности кредитора указывать на наличие такого права у заемщика в кредитных документах;

- права заемщика в определенный срок с даты получения кредита на оплату услуг по страхованию отказаться от получения такой части кредита с уплатой процентов за фактический срок пользования им;

- запрета на включение в договоры условий о страховании на срок свыше одного года по добровольным видам страхования.

Вместе с тем, по имеющейся информации в ФАС России в связи с проводящемся Банком России и Минфином России анализом практики применения законодательства о потребительском кредите (займе) и подготовкой также и иных изменений в данное законодательство указанные предложения до настоящего времени реализованы не были.

5. ЗАДАЧИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1. Национальный план развития конкуренции.

О проекте указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

Статьями 8 и 34 Конституции Российской Федерации поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, а также недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, отнесены к основам конституционного строя и основным правам и свободам человека и гражданина.

На современном этапе, учитывая динамику товарных рынков, особенности внутренней и внешней политики Российской Федерации возникает необходимость разработки единого целевого программного документа, содержащего целостные системные поручения, направленные на активное содействие развитию конкуренции, в форме Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2017-2019 годы (далее – Национальный план), утверждаемого указом Президента Российской Федерации.

Национальный план призван закрепить основные направления развития конкуренции, базовые ценности, цели и принципы государственной политики в ее реализации и в этом контексте он ориентирует и организует деятельность федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, Общественной палаты Российской Федерации, саморегулируемых организаций, общественных организаций, профессиональных союзов, советов потребителей.

Мероприятия разработанного ФАС России проекта Национального плана направлены на достижение следующих ключевых показателей:

а) обеспечение во всех отраслях экономики Российской Федерации присутствия хозяйствующих субъектов, в которых доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в совокупности не превышает 25 процентов;

б) снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления не менее чем в 2 раза;

в) увеличение доли прямых закупок у субъектов малого предпринимательства в сфере государственного и муниципального заказа, а

также в сфере закупок товаров, работ и услуг инфраструктурными монополиями и компаниями с государственным участием.

В соответствии с Проектом Национального плана Правительству Российской Федерации поручается осуществлять координацию выполнения мероприятий, предусмотренных Национальным планом, а также реализовать комплекс мероприятий организационного и правового характера, в том числе:

определить перечень субъектов естественных монополий и организаций, осуществляющих иные регулируемые виды деятельности, утверждение инвестиционных программ которых и рассмотрение отчетов об исполнении указанных программ осуществляет Правительство Российской Федерации;

обеспечить принятие правил недискриминационного доступа к услугам общедоступной почтовой связи и портов, предоставляемым субъектами естественных монополий;

обеспечить проведение оценки эффективности существующих механизмов контроля за закупками компаний с государственным участием, а также повышение эффективности контроля по итогам указанной оценки;

утвердить планы мероприятий по развитию конкуренции на 2017 - 2019 годы в отраслях экономики Российской Федерации с определением в них перечней ключевых показателей, в том числе обеспечивающих достижение ожидаемых результатов в отраслях (сферах) экономики (видах экономической деятельности), согласно приложению;

утвердить план мероприятий по переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка;

представить предложения по снижению уровня административных барьеров, препятствующих развитию конкуренции;

утвердить план мероприятий, направленный на системное развитие организованных торгов на товарных рынках, в том числе включающий в себя механизмы формирования ключевых товарных позиций, установления рыночных цен на соответствующие группы товаров, стимулирования и привлечения хозяйствующих субъектов к участию в биржевых торгах, использования потенциала малых и средних предприятий для развития организованных торгов;

принять меры по повышению эффективности деятельности антимонопольных органов, в том числе:

обеспечить процессуальную независимость сотрудников антимонопольных органов в рамках административных процедур при осуществлении возложенных на них полномочий;

исключить возможность приостановления действия решений и предписаний антимонопольных органов в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления, за исключением случаев, когда такое приостановление вводится судебным актом;

обеспечить реализацию мероприятий, направленных на разработку и принятие крупными компаниями из числа субъектов естественных монополий и компаний с государственным участием:

правил недискриминационного доступа поставщиков к закупкам;

планов сокращения практики заключения договоров с "единственным поставщиком" в закупочной деятельности;

программ по повышению качества управления закупочной деятельностью, предусматривающих разработку показателей эффективности таких программ, оценку и повышение квалификации персонала, ответственного за осуществление закупочной деятельности;

принять меры, направленные на создание и организацию системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности федеральных органов исполнительной власти (антимонопольный комплаенс);

принять нормативные правовые акты, обеспечивающие единый порядок разработки, утверждения и контроля реализации инвестиционных программ субъектов естественных монополий и организаций, осуществляющих иные регулируемые виды деятельности, если источником финансирования инвестиционной программы являются средства, учтенные при утверждении тарифов, предусмотрев в качестве обязательного условия процедуру получения заключения органа регулирования цен (тарифов);

при принятии решений исходить из необходимости ограничения приобретения компаниями с государственным участием, в которых Российская Федерация владеет более чем 50 процентами акций, государственными унитарными предприятиями, а также организациями, контролируемыми этими компаниями и предприятиями, акций и долей хозяйственных обществ;

осуществлять ежегодно в том числе с привлечением представителей бизнес-сообщества, экспертов и экспертных организаций анализ и учет динамики показателей, предусмотренных планами мероприятий по развитию конкуренции на 2017 - 2019 годы в отраслях экономики Российской Федерации, с целью оценки состояния конкуренции и эффективности государственной политики по развитию конкуренции.

В Проекте Национального плана также предусмотрено поручение ФАС России при представлении в Правительство Российской Федерации доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации, подготавливаемого в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции», включать в него следующую информацию:

- оценка состояния и основные тенденции развития конкуренции в Российской Федерации, в том числе с учетом показателей международных организаций;

- сведения о выполнении мероприятий (в том числе планов развития конкуренции), предусмотренных Национальным планом;

- основные проблемы, тенденции и предложения по развитию конкуренции в отдельных отраслях;

- оценка состояния конкуренции в субъектах Российской Федерации;

- оценка состояния конкуренции институтами гражданского общества.

Кроме того, в указанном Проекте предусматривается поручение ФАС России по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации и Министерством экономического развития Российской Федерации обеспечить развитие международного сотрудничества с конкурентными ведомствами стран БРИКС и ЕАЭС, в том числе разработку и заключение международных договоров, направленных на выявление и пресечение антиконкурентных соглашений на трансграничных рынках и недобросовестных конкурентных практик.

Проект Национального плана предусматривает также разработку проектов федеральных законов, обеспечивающих, в том числе:

а) установление единого порядка проведения торгов по продаже имущества и имущественных прав;

б) установление исчерпывающего перечня способов закупки отдельными видами юридических лиц (государственными компаниями, субъектами естественных монополий и другими) и требований к порядку их осуществления, а также невключение при установлении тарифов в состав затрат регулируемых организаций расходов на закупку товаров, осуществленных с нарушением такого порядка;

в) переход в контрактной системе от проведения конкурса с субъективной оценкой качества и квалификации участника к проведению электронного аукциона с установлением в документации об аукционе обязательных требований к качеству исполнения контракта и квалификации участника в виде успешно выполненных аналогичных контрактов, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

г) перевод всех процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд в электронную форму на электронных площадках;

д) создание условий для проведения торгов в электронной форме при осуществлении закупок товаров, работ, услуг, сведения

о закупке которых составляют государственную тайну либо

не подлежат размещению в единой информационной системе в сфере закупок, в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

е) повышение эффективности закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд и установление персональной ответственности должностных лиц заказчика за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд;

ж) запрет создания унитарных предприятий на конкурентных рынках и ликвидацию в 2018 году организационно-правовой формы юридических лиц - унитарное предприятие;

з) запрет прямого или косвенного приобретения государством и муниципальными образованиями акций и долей хозяйственных обществ, осуществляющих деятельность на товарных рынках в условиях конкуренции (за исключением организаций оборонного комплекса и предприятий, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также иных случаев, предусмотренных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации);

и) возможность Правительства Российской Федерации в интересах обороны и безопасности, защиты жизни и здоровья граждан разрешить использование изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя с уведомлением его об этом в кратчайший срок и выплатой ему соразмерной компенсации;

к) реформирование правового регулирования деятельности естественных монополий, в том числе исключение возможности отнесения хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в конкурентных сферах деятельности, к субъектам естественных монополий;

л) поэтапное прекращение государственного тарифного регулирования в конкурентных сферах деятельности на основе анализа последствий прекращения указанного регулирования в отношении отдельных субъектов естественных монополий;

м) закрепление прав совета потребителей по осуществлению общественного контроля на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации за деятельностью субъектов естественных монополий, компаний с государственным участием и регулируемых организаций при принятии решений по тарифам, а также при утверждении инвестиционных программ и контроля за их исполнением;

н) правовое регулирование системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс);

о) определение основ государственного регулирования цен (тарифов) с использованием в качестве приоритетного метода сопоставимых рынков и долгосрочного (не менее 5 лет) периода регулирования.

Кроме того, ряд поручений, содержащихся в Проекте Национального плана, относится к деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

При принятии Национального плана будут определены конкретные сроки реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом.

5.2. Задачи по совершенствованию конкурентной политики в отдельных отраслях

Сфера здравоохранения

- принять разработанный ФАС России план мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции в здравоохранении», предусматривающий комплекс мер по демонополизации рынков медицинских услуг, лекарственных препаратов, медицинских изделий и технического обслуживания медицинских изделий, а также реализовать предусмотренные «дорожной картой» мероприятия;

- включить проконкурентные поправки в принимаемые в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе документы по вопросам регулирования обращения лекарственных средств и медицинских изделий;

- подготовить проекты федеральных законов и актов Правительства Российской Федерации, а также актов федеральных органов исполнительной власти в целях реализации Федерального закона от 31.01.2016 № 5-ФЗ «О ратификации Соглашения о единых принципах и правилах обращения лекарственных средств в рамках Евразийского экономического союза»;

- подготовить проекты федеральных законов и актов Правительства Российской Федерации, а также актов федеральных органов исполнительной власти в целях реализации Федерального закона от 31.01.2016 № 4-ФЗ «О ратификации Соглашения о единых принципах и правилах обращения медицинских изделий в рамках Евразийского экономического союза»;

- разработать поправки в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и подзаконные акты Российской Федерации в части правового статуса, порядка разработки, экспертизы и принятия клинических рекомендаций, ведения рубрикатора клинических рекомендаций и внедрения клинических рекомендаций в субъектах Российской Федерации;

- внести поправки в Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», предусматривающие формирование регистров пациентов по заболеваниям, потенциально относящимся к системам лекарственного обеспечения, формирование подрегистров пациентов, устойчивых к основной терапии, требования к ведению регистров пациентов и ответственность за нарушение этих требований;

- внести проконкурентные поправки в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств», в том числе отменить требования о необходимости проведения повторных локальных клинических исследований и исследований биоэквивалентности на территории Российской Федерации в случае наличия результатов международных исследований, проведенных в соответствии с требованиями правил надлежащей клинической практики;

- внести поправки в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие административную

ответственность за нарушение проконкурентных требований Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и Федерального закона «Об обращении лекарственных средств»;

- разработать совместно с Минздравом России порядок определения взаимозаменяемости лекарственных средств для медицинского применения, зарегистрированных до вступления в силу Федерального закона от 22.12.2014 № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств»;

- активизировать работу по реализации положений Федерального закона «Об обращении лекарственных средств», посвященных взаимозаменяемости лекарственных препаратов;

- утвердить перечень референтных лекарственных препаратов;

- устранить существенные различия в инструкциях по медицинскому применению обращаемых на территории Российской Федерации лекарственных препаратов, имеющих одно международное непатентованное наименование;

- установить эквивалентность ранее зарегистрированных лекарственных форм и ввести требования регистрации стандартных дозировок лекарственных препаратов в соответствии с клиническими рекомендациями и инструкциями по медицинскому применению;

- привести перечни лекарственных средств в соответствие с Федеральным законом «Об обращении лекарственных средств» в части исключения наименований лекарственных форм лекарственных препаратов либо их замены на способы применения/введения;

- активизировать информирование врачебного сообщества и населения об аналогичных и взаимозаменяемых лекарственных препаратах;

- ввести требование к аптечным организациям о первом предложении покупателям наиболее дешевого взаимозаменяемого лекарственного препарата, а также обеспечить соблюдение требования об информировании покупателей о наличии аналогов приобретаемых лекарственных препаратов и их ценах;

- разработать единые правила формирования технических заданий на поставку лекарственных средств, установить в законодательстве о государственных закупках прямой запрет объединения в один лот услуг по поставке и отпуску лекарственных средств, прямой запрет на установление остаточного срока годности лекарственного препарата в процентах, ограничить сроки действия долгосрочных государственных контрактов датами появления на рынке взаимозаменяемых лекарственных препаратов, не связанных с указанными патентами;

- установить ограничения на выдачу патентов на открытие любого нового свойства или нового применения уже известного действующего вещества лекарственного препарата, установить сроки рассмотрения патентных споров уполномоченным федеральным органом власти,

установить порядок принудительного лицензирования производства лекарственных препаратов;

- совершенствовать государственное регулирование цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты;

- разработать меры поддержки аптечных организаций, осуществляющих деятельность в небольших муниципальных образованиях, а также осуществляющих производство лекарственных препаратов, отпуск наркотических и психотропных лекарственных препаратов;

- совместно с Минздравом России доработать и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О донорстве органов человека и их трансплантации»;

- доработать и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения информационно-телекоммуникационных технологий и введения электронных форм документов в сфере здравоохранения»;

- совместно с Минздравом России доработать и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части розничной торговли лекарственными препаратами дистанционным способом», а также разработать проекты подзаконных нормативных правовых актов, принятие которых предусмотрено указанным законопроектом;

- доработать проект федерального закона «Об обращении медицинских изделий»;

- разработать меры по демонополизации расходных материалов и запасных частей для функционирования, технического обслуживания и ремонта медицинских изделий;

- принять Технический регламент «О безопасности медицинских изделий», предусматривающий единые требования по безопасности, эффективности и качеству всех медицинских изделий, на соответствие которому должно проверяться медицинское изделие при регистрации;

- внести изменения в распоряжение Правительства Российской Федерации об утверждении перечня товаров, закупаемых на аукционе, путем включения в перечень всех медицинских изделий;

- совершенствовать законодательство в сфере обращения биологически активных добавок;

- внести в Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» изменения, направленные на реформирование системы обязательного медицинского страхования (ОМС);

- перестроить механизм разработки и утверждения порядков оказания медицинской помощи, провести анализ востребованности закупленного в соответствии со стандартами оснащения оборудования и пересмотреть стандарты оснащения медицинских организаций в соответствующих

порядках оказания медицинской помощи или отменить обязательность их применения;

- совершенствовать лицензионное законодательство, в том числе заменить процедуру переоформления лицензии в связи с появлением новых адресов мест осуществления деятельности на процедуру оформления лицензирующим органом субъекта Российской Федерации приложений к лицензии на новые адреса мест осуществления деятельности, а также отменить требование о наличии у руководства медицинской организации сертификатов специалиста по специальности «организация здравоохранения и общественное здоровье»;

- разработать лицензионные требования к организации и выполнению соответствующих работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность;

- внести изменения в пункты 19, 20 части 1 статьи 30 Федерального закона «О страховых пенсиях», предоставив право педагогическим и медицинским работникам негосударственных образовательных и медицинских организаций пользоваться предусмотренной федеральным законом нормой в части назначения страховой пенсии по старости ранее достижения пенсионного возраста.

Иные социальные рынки

– разработать план мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции в образовании»;

– разработать проект федерального закона «О похоронном деле в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Электроэнергетика

В рамках государственной политики по развитию конкуренции в Российской Федерации сообщаем следующие задачи:

- ФАС России внесен в Правительство Российской Федерации проект поправок к проекту федерального закона № 632833-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике», устанавливающий порядок технологического присоединения объектов электросетевого хозяйства, энергопринимающих устройств юридических лиц и физических лиц к электрическим сетям, включая особенности технологического присоединения к распределительным устройствам объектов по производству электрической энергии;

- проект ведомственного приказа, предусматривающего сокращение количества непрофессиональных участников рынков — территориальных сетевых организаций;

- проект постановления, предусматривающий изменения порядка ценообразования с переходом на эталонные затраты в рамках реализации «дорожной карты».

Рынок нефти и нефтепродуктов

- поручить Минэнерго России ускорить работу по согласованию проекта приказа ФАС России и Минэнерго России «О внесении изменений в приказ ФАС России и Минэнерго России «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефти и (или) нефтепродуктов, а также отдельных категорий товаров, выработанных из нефти и газа, и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтью и (или) 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 12 января 2015 г. № 3/15/3»;

- принять постановление Правительства Российской Федерации «О государственном регулировании тарифов на услуги субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов», содержащего новые принципы и методы установления тарифов и повышающего открытость, объективность и прозрачность принимаемых органом регулирования решений;

- осуществить запуск торгов нефтепродуктами с поставкой через Оператора товарных поставок ПАО «Транснефть»;

- развитие мелкооптовой биржевой торговли нефтепродуктами и созданию рыночных индикаторов цен;

- развитие конкуренции и формированию цивилизованных рыночных условий на рынке сжиженных углеводородных газов;

- дерегулирование сферы деятельности по транспортировке нефтепродуктов по магистральным трубопроводам.

Газовая сфера

1. Осуществить внедрение и мониторинг реализации:

-постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по газораспределительным сетям, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

- постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по транспортировке газа по магистральным газопроводам, к услугам по хранению газа, Правил подключения (технологического присоединения) к магистральным газопроводам, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

- постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 323 «О реализации природного газа на организованных торгах и внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации

по вопросам государственного регулирования цен на газ и доступа к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром»»;

- постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила поставки газа в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998г. №162 «Об утверждении правил поставок газа в Российской Федерации»

- совместного приказа ФАС России и Миэнерго России «Об утверждении минимальной величины продаваемого на бирже природного газа и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с природным газом хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующем товарном рынке», закрепляющий параметры ликвидности биржевого рынка природного газа.

2. Развивать биржевую торговлю сжиженными углеводородными газами (СУГ) с целью дальнейшего формирования ликвидных биржевых и внебиржевых индикаторов цен на СУГ на территории Российской Федерации, перехода на рыночное ценообразование на СУГ, за исключением тарифов на СУГ для населения.

3. На базе «пилотных проектов» (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Тюменской области) с 2018 года осуществить переход от регулирования оптовых цен на газ и установления тарифов на услуги по транспортировке газа для независимых организаций к регулированию тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам для всех потребителей и производителей газа.

Рынки услуг связи для целей теле-, радиовещания

Основываясь на том, что регулирование должно обеспечивать условия для развития рынка в условиях эффективной конкуренции, создание недискриминационных условий деятельности для участников рынка, ФАС России считает целесообразным разработать концепцию развития рынка услуг теле-, радиовещания, в которой определить:

- целевое состояние рынка;

- основные приоритеты развития рынка, включая обеспечение социальной стабильности общества, информационной безопасности государства, экономической активности;

- основные требования к участникам рынка, с учетом соблюдения принципов технологической нейтральности, включая требования к взаимодействию участников рынка, а также к взаимодействию операторов связи и поставщиков информации (контента).

Также при разработке концепции необходимо учесть развитие различных информационных сервисов, в том числе OTT-сервисов, так как частично растущие потребности обеспечиваются путем предоставления OTT-сервисов.

Разработка концепции предложена ФАС России для включения в Дорожную карту по развитию конкуренции в сфере связи и информационных технологий.

Обеспечение доступа операторов связи к объектам, находящимся в государственной и муниципальной собственности, необходимого для развития сетей связи

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738-р утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации (далее - Распоряжение), а также Перечень мероприятий по содействию развитию конкуренции и по развитию конкурентной среды субъекта Российской Федерации (далее — Перечень мероприятий).

Рынок услуг связи согласно Распоряжению отнесен к социально-значимым.

Распоряжением за субъектами Российской Федерации закреплена обязанность по проведению мероприятия, целью которого является создание условий для развития конкуренции на рынке услуг широкополосного доступа в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет». Целевой показатель мероприятия — доля домохозяйств, имеющих возможность пользоваться услугами проводного или мобильного широкополосного доступа в сеть «Интернет» на скорости не менее 1 Мбит/сек, предоставляемыми не менее чем 2 операторами связи, к 2016 году — не менее 60%.

Вместе с тем целевые показатели данного мероприятия достигаются на федеральном уровне, в том числе в рамках предоставления универсальных услуг связи и исполнением обязательств, наложенных решениями Государственной комиссии по радиочастотам, и не затрагивают сфер ответственности субъектов Российской Федерации.

Территориальными органами ФАС России проведено исследование рынка услуг связи, в том числе с целью установления достижения целевого показателя, установленного Распоряжением, оценки региональных мер по развитию рынка услуг широкополосного доступа в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», а также обстоятельств, препятствующих развитию конкуренции на указанном рынке.

Как следует из информации, представленной территориальными органами, осуществлению деятельности, связанной со строительством и эксплуатации сетей связи, по мнению операторов связи, препятствует ряд факторов, в том числе следующие:

отсутствие прозрачных процедур размещения сетей связи на объектах, находящихся в государственной или муниципальной собственности;

отсутствие единого подхода к определению стоимости аренды имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, и закрепленного за предприятиями на праве хозяйственного

ведения или оперативного управления (отсутствие единых требований и критериев проведения оценки стоимости аренды муниципального имущества для заключения договора о размещении объектов связи);

отсутствие контроля за установлением тарифов, а также механизма регулирования предельно допустимых тарифов на предоставление операторам связи опор наружного освещения и опор контактной сети, в результате чего тарифы на использование данных объектов ежегодно увеличиваются на 15-20% без предоставления экономического обоснования;

включение в договоры аренды имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, условий, обязывающих операторов связи дополнительно заключать договоры на предоставление коммунальных услуг, эксплуатационных услуг, договоры физического доступа, что в результате приводит к увеличению расходов на аренду.

По мнению ФАС России, цели снижения барьеров доступа на рынок с большей эффективностью можно достичь, определив для участников рынка прозрачные и недискриминационные условия взаимодействия.

В феврале 2016 года состоялось заседание Экспертного совета по вопросам связи при ФАС России с привлечением представителей Минкомсвязи России, операторов связи, членов экспертного сообщества, на котором был рассмотрен вопрос доступа операторов связи к объектам инфраструктуры, находящимся в государственной и муниципальной собственности.

По данным операторов связи почти треть затрат по аренде объектов инфраструктуры для размещения сетей связи приходятся на аренду объектов, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Для обеспечения прозрачного и эффективного порядка доступа операторов связи к объектам ФАС России разработаны Рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по формированию упрощенных процедур, открытого и регламентированного порядка доступа к объектам инфраструктуры, находящимся в государственной или муниципальной собственности.

Рекомендации включают в себя формирование и опубликование порядка размещения объектов, сооружений и средств связи на объектах (здесь и далее - зданиях, строениях, сооружениях и иных конструктивных элементах), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, муниципального образования: определение перечня объектов, порядка ценообразования, порядка обращения операторов связи и рассмотрения заявок, определение порядка пользования и прекращения пользования объектами, включая порядок демонтажа.

Также, сформирована «Белая книга» рекомендаций и примеров по упрощению доступа организаций к объектам, находящимся в государственной и муниципальной собственности.

Постоянное обновление «Белой Книги» должно способствовать формированию благоприятных условий для развития сетей и инфраструктуры связи, необходимого для развития и усиления уровня проникновения широкополосного доступа.

Для расширения применения лучших практик в субъектах Российской Федерации ФАС России предложено дополнить Перечень мероприятий по содействию развитию конкуренции и по развитию конкурентной среды субъекта Российской Федерации мероприятием, целями которого является создание условий для развития инфраструктуры связи и повышения доступности объектов государственной и муниципальной собственности для строительства сетей и сооружений связи, а также установив следующие целевые показатели:

- удовлетворение заявок операторов связи на размещение сетей и сооружений связи на объектах государственной и муниципальной собственности, не менее 80 процентов – 1 год, 90 процентов – 2 и последующие годы.

В настоящее время предложение ФАС России прорабатывается на рабочей группе в Минэкономразвития России.

Разработка предложений по упрощению доступа операторов связи к отдельным объектам, находящимся в государственной и муниципальной собственности (опорам) включена по предложению Минкомсвязи России в проект Дорожной карты по развитию конкуренции в сфере связи и информационных технологий.

Задачи по совершенствованию государственной политики по цифровизации экономики

1. Создание единого электронного пространства доверия

ФАС России разработаны предложения по формированию среды единого электронного пространства доверия. Предложения разработаны с учетом развития цифровой экономики в Российской Федерации, особенностями функционирования отраслей в условиях цифровой экономики, а также с целью формирования новых регуляторных принципов, обеспечивающих эффективное развитие экономики в условиях справедливой конкуренции.

2. Внедрение электронного документооборота как в среде государственного управления, так и в бизнес среде.

Для обеспечения юридической значимости многих совершаемых российскими потребителями в Интернете действий требуются разработка и поддержание системы электронного документооборота, то есть создание и обеспечение функционирования сервисов, необходимых для формирования единого пространства доверия, схем и форматов электронного взаимодействия, сопутствующей информационной инфраструктуры, а также корректировка, адаптация и обновление нормативной правовой базы и различных технологических стандартов.

Кроме того, необходимо обеспечить системный подход к выстраиванию электронного документооборота как к комплексной структуре, обеспечивающей сохранение ее критически важных функций:

- создание, упорядочение, каталогизирование, обеспечение доступа к электронным документам;
- хранение, индексирование, поиск, создание перекрестных связей между электронными документами;
- воспроизведение, визуализация, формат предоставления электронных документов;
- санкционированные модификация, исправление, уничтожение электронных документов;
- копирование, резервирование, репликация, выдача дубликатов электронных документов;
- защита от несанкционированных доступа, модификации, замены, уничтожения электронных документов.

Одновременно следует учитывать вопросы, касающиеся налаживания межгосударственного электронного взаимодействия. В частности, это касается интеграции Российской Федерации в рамках Евразийского экономического союза при выстраивании системы информационного обмена, а также обмена электронными документами в рамках международных договоров и соглашений, подключений к международным информационным системам.

В этой связи необходимо не только декларировать признание иностранных средств электронной идентификации, но и обеспечить реальную возможность успешного межгосударственного технологического взаимодействия. Для этого должны быть решены вопросы, связанные с архитектурой электронной идентификации и развитием доверенных служб, в том числе в отношении проверки электронной подписи, электронной печати, электронных отметок времени, электронных служб доставки, аутентификации веб-сайтов.

3. Формирование единого пространства доверия электронной подписи.

В настоящее время в целях совершенствования электронного взаимодействия требуют решения вопросы определения понятий, связанных с электронным взаимодействием, использованием электронной подписи, созданием единого пространства доверия как в национальном, так и в межгосударственном разрезе, нормативной непротиворечивости и корректировки нормативно-правовой базы, доработки и уточнения требований к участникам электронного взаимодействия и унификации их деятельности (в первую очередь, деятельности удостоверяющих центров), регулирования процедур установления и проверки полномочий лица, использующего электронную подпись в различных информационных системах, выстраивания доверенного пространства в Российской Федерации

в среде доверенных сервисов с учетом налаживания взаимодействия в рамках Евразийского экономического союза.

Кроме того, следует рассмотреть вопросы о целесообразности реализации следующих конкретных мероприятий, направленных на развитие электронного документооборота:

- уточнить и дополнительно определить сферы использования электронного документа и бумажного документа;
- рассмотреть возможность внесения изменений в формат электронной подписи с точки зрения соотнесения ее с логикой деловых операций (валидность, отзыв/перевыпуск документа и т.п.);
- определить необходимость полного сохранения реквизитов документа в процессе визуализации электронного документа (при переводе его на бумажный носитель);
- определить требования к электронному дубликату и по его хранению;
- проработать вопрос о необходимости определения порядка формирования и ведения единого реестра сертификатов квалифицированных электронных подписей;
- рассмотреть возможность закрепления требования об использовании меток времени для электронных документов (time stamps);
- проработать порядок использования простой электронной подписи при заключении договоров с негосударственными пенсионными фондами, о брокерском обслуживании, доверительного управления ценными бумагами, об операциях с паевыми инвестиционными фондами, дистанционного банковского обслуживания, депозитарного договора;
- проработать вопрос о внедрении способов биометрической идентификации, а также возможностей использования технологий NFC.

Задачи по совершенствованию государственной политики в сфере электронной коммерции.

1. Разработка предложения по обеспечению равных условий ведения деятельности в сети Интернет.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 29.01.2016 № Пр-168 ФАС России разработаны предложения по внесению изменений в законодательство, в целях обеспечения равных условий ведения деятельности компаниями в Российской Федерации с использованием сети Интернет.

2. Актуализация правового регулирования деятельности «агрегаторов» в финансовых и торговых транзакциях, осуществляемые при помощи компьютерных сетей, и в бизнес-процессах, связанных с проведением таких транзакций.

Отсутствие в настоящее время четкой правовой регламентации деятельности «агрегаторов», неидентифицируемых в том числе как «классические интернет – магазины», фактически приводит к тому, что они

оказываются вне юрисдикции законодательства, в том числе о защите прав потребителей и не несут бремя ответственности в случае нарушения ими прав и интересов приобретателей товаров и услуг.

В целях разрешения выявленных проблемных аспектов, вызванных правовыми пробелами регулирования деятельности «агрегаторов» предпринимаются не системные и не скоординированные меры по актуализации правового поля в отраслевом законодательстве.

ФАС России считает целесообразным создать единую и унифицированную правовую основу деятельности «агрегаторов» путем определения понятия «агрегатор», его общих прав и обязанностей, к примеру в рамках положений Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

В отраслевом законодательстве, могут быть установлены дополнительные права, обязанности и особенности регулирования деятельности «агрегаторов», в случае наличия отраслевой специфики, определяющей необходимость такого специального регулирования.

3. Установление режимов налогов, сборов, таможенных и иных обязательных платежей для иностранных лиц, осуществляющих деятельность (электронная торговля товарами) с использованием сети Интернет.

Перемещение розничной торговли в интернет упростило приобретение покупателями на территории Российской Федерации товаров, поставляемых из-за рубежа, пересылаемых, в основном, в международных почтовых отправлениях. За последние 5 лет доля трансграничной торговли выросла в 10 раз (в стоимостном выражении, до 219 млрд. руб.), увеличив долю в обороте интернет торговли с 8 до 29%. Основным фактором, влияющим на рост трансграничной интернет-торговли, является популяризация электронных торговых площадок (alibaba, eBay).

Иностранные отправители отправляют товары российскому покупателю как «товары для личного пользования» под соответствующим режимом, когда таможенными сборами не облагается товарное вложение весом до 31 кг и оценочной стоимостью менее 1000 евро в месяц. Кроме того, иностранные поставщики не уплачивают налог на добавленную стоимость в Российской Федерации. Эти аспекты формируют возможность для иностранных поставщиков снизить издержки, тем самым ставят их в преимущественное положение по сравнению с их российскими конкурентами.

Для создания равных условий деятельности компаний интернет-торговли ФАС России предложил разработать проекты нормативных правовых актов, предусматривающих:

- установление порядка применения налога на добавленную стоимость в отношении иностранных лиц, осуществляющих реализацию товаров с использованием сети Интернет, с учетом выявленных отношений, в

том числе расчетных, покупателя, интернет-продавца и (или) электронной торговой площадки;

- снижение норм беспошлинного ввоза товаров в международных почтовых отправлениях через таможенную границу Таможенного союза до уровня, комфортного для потребителя, который не будет являться определяющим фактором для отказа от покупки.

Вместе с этим ФАС России отметил о необходимости детальной и подробной проработки указанных вопросов и оценки последствий.

В настоящее время ФАС России проводит мероприятия по дальнейшей проработке предложений с участие органов власти, представителей бизнеса и общественных организаций.

В сфере грузовых железнодорожных перевозок

1. Внести изменения в существующие основы государственного тарифного регулирования естественных монополий в сфере железнодорожных грузовых перевозок, в части:

- отмены существующих дискриминационных скидок при перевозках в вагонах с улучшенными техническими характеристиками («инновационные вагоны») и введения единых правил предоставления скидок на «инновационные вагоны» с учетом условий организации перевозочного процесса, подтверждения экономического эффекта,

- обеспечения применения при регулировании тарифов, сборов, платы метода нормы доходности инвестированного капитала, с учетом расчета необходимой валовой выручки и прогнозного объема оказываемых услуг, и, в перспективе, - с учетом обеспечения перехода на заказ технологических ресурсов (локомотивной тяги, инфраструктуры) между соответствующими подразделениями субъекта регулирования, с учетом возможности включения в норму прибыли инвестиционной составляющей, установленную на долгосрочный период,

- обеспечения возможности исключения из экономически обоснованной валовой выручки необоснованных затрат, в том числе вызванных нерациональным использованием природных ресурсов, неэффективной организацией закупочных процедур или затрат, формируемых без конкурсных процедур,

- наделения Правительством Российской Федерации ФАС России полномочиями по принятию решений о применении и изменении методов регулирования по мере развитии конкуренции в отдельных сегментах рынка железнодорожных перевозок.

2. Разработать новый Прейскурант № 10-01 с учетом поручений Правительства Российской Федерации, в том числе с учетом оптимизации затратной базы ОАО «РЖД», анализа долгосрочных договоров на приобретение товаров и услуг, в особенности, заключенных на неконкурентной основе; осуществления перехода к планированию результатов деятельности компании по центрам финансовой ответственности

(ЦФО) на основе системы внутренних контрактов между отдельными бизнес-единицами компании, прежде всего по инфраструктурной и локомотивной составляющей.

3. Усовершенствовать правила применения ценовых пределов на предмет:

- снижения существующих повышающих коэффициентов в рамках «тарифного коридора» до уровня базовых тарифов тарифного руководства,

- обеспечения более гибкого механизма установления понижающих коэффициентов «тарифного коридора»,

- совершенствования форм отчетности для обеспечения мониторинга принимаемых субъектом регулирования решений по установлению тарифов в рамках «тарифного коридора», для подтверждения недискриминационного характера установления субъектом регулирования тарифов в рамках «тарифного коридора».

4. Усовершенствовать формы отчетности для обеспечения контроля при применении целевых надбавок к регулируемым тарифам.

5. Обеспечить защиту конкуренции за счет применения антимонопольных мер воздействия на рынок операторов подвижного состава; обеспечить устранение индивидуальных преференций на рынке производства вагонов и оперирования в высокодоходных сегментах, обеспечить разработку стандартов раскрытия информации операторами, стандартов оказания услуг операторами.

6. Принять участие совместно со странами-участниками ЕАЭС в разработке документов по реализации Договора о ЕАЭС, в том числе Правил рассмотрения Евразийской экономической комиссией заявлений потребителей о защите своих нарушенных прав и интересов действиями организаций железнодорожного транспорта по изменению уровня тарифов на услуги железнодорожного транспорта по перевозке грузов.

7. Продолжить работу по созданию Совета рынка и по организации на основе современных информационных технологий электронной торговой площадки по грузовым перевозкам на платформе ОАО «РЖД».

8. Принять участие в разработке Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок до 2020 года, обеспечивающей:

- внедрение электронной торговой площадки (далее – ЭТП), исключающей личный контакт с персоналом ОАО «РЖД» и операторами подвижного состава в процессе заказа, оплаты, отслеживания при предоставлении комплексной услуги по перевозке груза,

- доступ всех операторов подвижного состава на недискриминационной основе к ЭТП с учетом возможности для грузоотправителя осуществления выбора оператора.

- возможность формирования и мониторинга в ЭТП индикаторов цен на услуги оперирования (услуги по предоставлению подвижного состава).

- проработку вопроса отделения монопольных видов деятельности от конкурентных видов деятельности и принять решения о целесообразности

сохранения вагонного парка, принадлежащего ОАО «РЖД» и его дочерним структурам, при сохранении за ОАО «РЖД» определенного резерва подвижного состава для возможности оперативного устранения локальных дефицитов подвижного состава и устранения риска завышения цен на услуги по предоставлению подвижного состава,

- возможность проведения эксперимента по созданию локальных перевозчиков только при условии исключения дискриминации грузоотправителей, не входящих в группу лиц с локальным перевозчиком, при этом важно не допустить увеличения перекрестного субсидирования для остальных видов грузов и направлений,

- дерегулирование тарифов на перевозки контейнеров и нефтепродуктов и предоставление ОАО «РЖД» право на заключение долгосрочных договоров на перевозку данных грузов,

- исключение введения новых форм долгосрочного тарифного регулирования в виде долгосрочных индивидуальных контрактов по тарифам с ОАО «РЖД» ввиду целесообразности совершенствования существующих норм по долгосрочному тарифному регулированию,

- создание Совета рынка грузовых перевозок, предусмотренное поручением Президента Российской Федерации от 13.01.2016 № Пр-25.

Данные мероприятия позволят увеличить объемы производства грузов, перевозимых железнодорожным транспортом, за счет снижения себестоимости в части транспортной составляющей, а также сохранить или увеличить долю грузов, перевозимых железнодорожным транспортом.

В сфере пассажирских железнодорожных перевозок

1. Обеспечить недискриминационные условия доступа перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования, в том числе принципы (критерии) разграничения перевозок в рамках регионального заказа и вне рамок регионального заказа (нерегулируемого сегмента перевозок), определение параметров транспортного заказа, отбор перевозчиков при реализации новой модели транспортного заказа в рамках Целевой модели рынка пассажирских перевозок

2. Провести анализ практики применения «динамического ценообразования» с точки зрения законодательства о конкуренции и об ограничении монополистической деятельности на товарных рынках.

3. Утвердить Методику расчета экономически обоснованного уровня затрат, учитываемых при формировании экономически обоснованного уровня таких тарифов, сборов и платы за услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, и расчета ставок платы за услуги по аренде железнодорожного подвижного состава, управлению им, его эксплуатации, техническому обслуживанию и ремонту, оказываемые организациям в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, предусматривающей:

- установление (согласование) на уровне федеральных органов исполнительной власти расчетов экономически обоснованных ставок платы за услуги по аренде железнодорожного подвижного состава, управлению им, его эксплуатации, техническому обслуживанию и ремонту, оказываемые организациям в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении на основе затрат жизненного цикла, а также (на основе информации от субъектов РФ) прогнозного уровня транспортной работы (пассажиропотока) в пригородном сообщении,

- утверждение субъектами РФ долгосрочной программы осуществления инвестиций в обновление подвижного состава,

- признание обязанности хозяйствующего субъекта, формирующем амортизацию задействованного в пригородных пассажирских перевозках подвижного состава, по обновлению данного подвижного состава,

- установление тарифов, сборов и платы за перевозку пассажиров в пригородном сообщении на долгосрочный период (5 лет),

- сдерживание роста затрат за счет повышения эффективности работы перевозчика и совершенствования управления показателями объёма работы и перевозок всеми видами транспорта со стороны субъекта РФ,

- сдерживания роста тарифов для населения за счет совершенствования управления структурой видов тарифов, повышения прозрачности тарифов для пассажиров, в том числе за счет обеспечения участия пассажиров в формировании видов тарифов и условий их действия

- применение лучших отечественных и зарубежных практик по обеспечению мониторинга, повышению спроса на перевозки транспортом общего пользования и контроля за безбилетным проездом, формированию гибких тарифов,

- обеспечение контроля каждому маршруту, виду подвижного состава и качеству услуги параметров перевозки за показателями объема работ, объема перевозок пассажиров, а также обеспечения контроля за затратами, показателями эффективности субсидий, за сохранением объема работ по обеспечению социально значимых перевозок.

В сфере авиации

Минэкономразвития России совместно с Минтрансом России разработать нормативно-правовые акты, устанавливающие необходимость законодательного закрепления конкурсного механизма отбора инвесторов в сфере деятельности аэропортов при приобретении активов с государственным участием.

Данное предложение направлено на создание условий по привлечению и отбору инвесторов, предлагающих наиболее эффективные стратегии модернизации и развития объектов аэропортовой инфраструктуры.

Кроме того, складывающаяся практика антимонопольного регулирования показывает, что в действиях федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов

Российской Федерации по передаче активов с государственным участием иным хозяйствующим субъектам вне конкурсных процедур могут выявляться признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Совершенствование регулирования и осуществления контроля в сфере государственного оборонного заказа, основные задачи:

разработка единого механизма государственного регулирования цен в сфере ГОЗ, предусматривающего совершенствование подходов к ценообразованию на продукцию по ГОЗ в целях стимулирования организаций ОПК к сокращению издержек и повышению эффективности производства;

внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2013 г. № 1275 в части уточнения примерных условий и определения типовых форм государственных контрактов (контрактов) на производство сложной продукции с длительным технологическим циклом;

разработка и внедрение информационно-аналитической инфраструктуры мониторинга и контроля себестоимости и цен на продукцию по ГОЗ;

осуществление оценки эффективности применения законодательства в сфере ГОЗ и подготовки предложений по его совершенствованию и организация осуществления такой оценки на ежегодной основе;

дальнейшая работа по выявлению случаев необоснованного наделения статусом единственного поставщика организаций, не обладающих необходимыми компетенциями и производственными мощностями и действующих на конкурентных рынках, а также лишение таких организаций статуса единственного поставщика;

разработка предложений по совершенствованию механизмов отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) государственными корпорациями и организациями ОПК с государственным участием, в том числе предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты, регулирующие закупочную деятельность государственных корпораций и организаций ОПК с государственным участием;

внедрение механизма предварительного согласования документов для подготовки проектов решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации об определении единственных поставщиков товаров, работ, услуг;

внедрение электронных форм торгов в сфере ГОЗ, в случае если сведения о предмете закупки отнесены к государственной тайне.

Иностранные инвестиции в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны и безопасности государства

В целях улучшения инвестиционной среды в Российской Федерации ФАС России в 2017 году планирует:

1) дальнейшее совершенствование законодательства по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение, в том числе подготовку предложений по внесению изменений Закон № 57-ФЗ, в примерную форму Соглашения об обеспечении выполнения обязательств иностранным инвестором или группой лиц при осуществлении иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, утвержденную приказом ФАС России от 17.08.2008 № 357, в административные регламенты ФАС России по исполнению государственных услуг (функций) по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

2) подготовку предложений в новую редакцию Кодекса Российской Федерации об административных правонарушения в части нарушений законодательства об иностранных инвестициях на территории Российской Федерации;

3) совершенствование административных регламентов по исполнению государственных услуг (функций) по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

4) публичное освещение правового регулирования в Российской Федерации порядка осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение;

5) усиление контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях.

Приложение

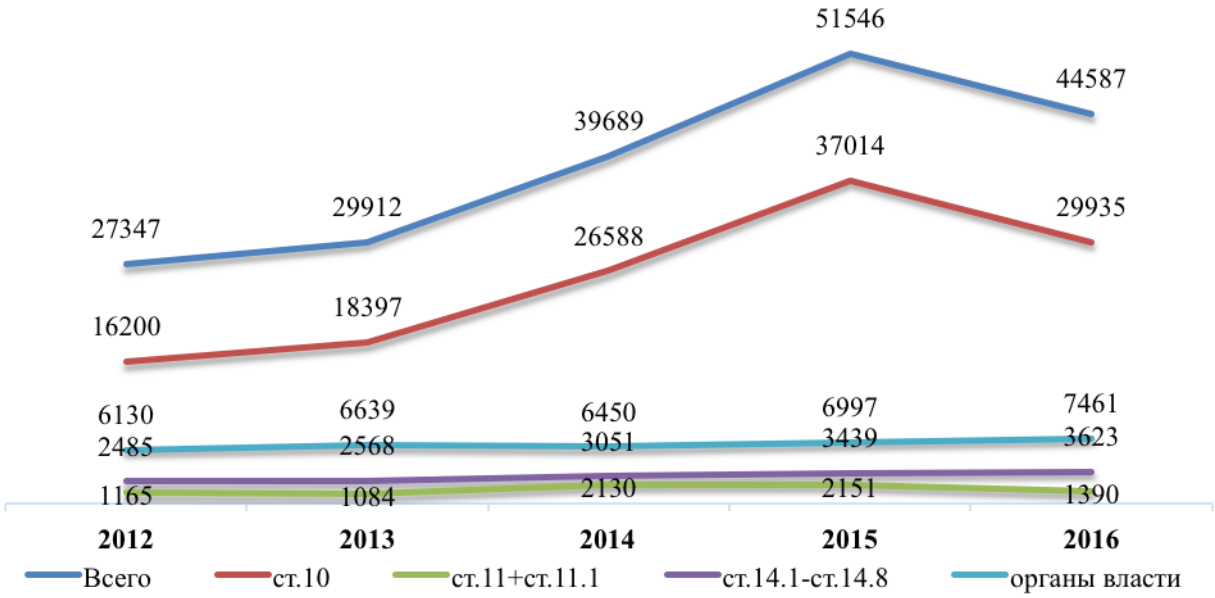
Об итогах деятельности ФАС России в 2016 году

1. Итоги деятельности ФАС России по антимонопольному контролю

1.1. Выявленные нарушения антимонопольного законодательства

2016 год ознаменован вступлением в силу 4-го антимонопольного пакета. Нововведения оказали серьезное влияние на динамику правоприменительной практики практически по всем сферам антимонопольного регулирования. В целом, можно говорить об эффективности внедренных мер регулирования. Одним из подтверждений такой эффективности является сокращение числа заявлений о нарушении антимонопольного законодательства, которое можно проследить по динамике данных рисунка 1.

Рисунок 1. Динамика количества рассмотренных заявлений о нарушении антимонопольного законодательства



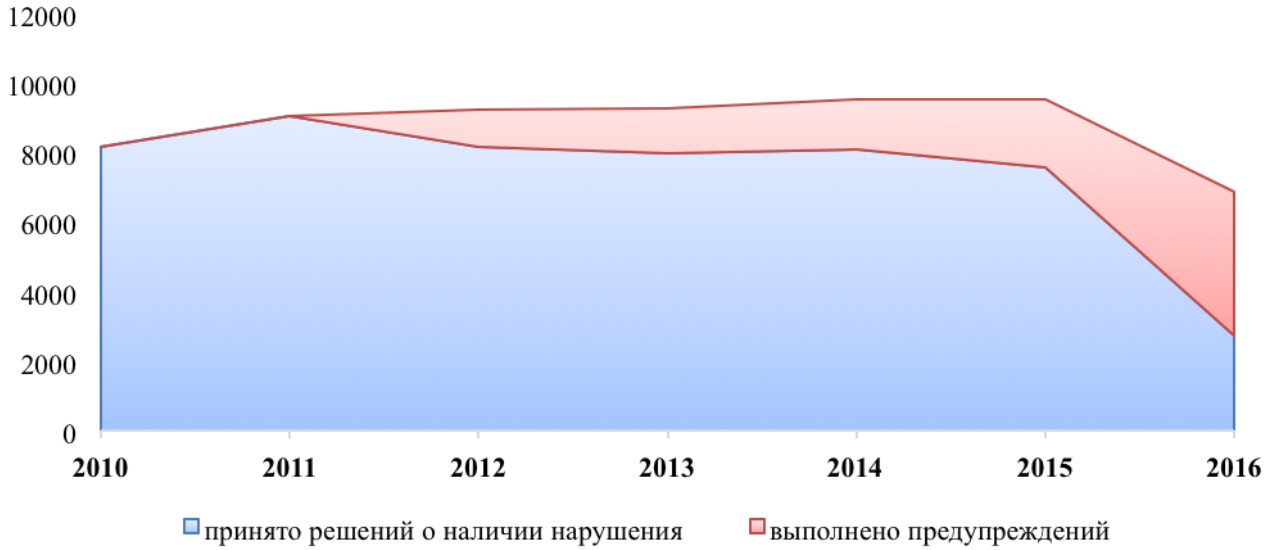
В 2016 году наблюдается резкое изменение динамики количества возбужденных дел по фактам нарушения антимонопольного законодательства (рисунок 2). Так, по итогам 2016 года количество принятых решений о наличии нарушений сократилось на 64% по сравнению с предыдущим периодом. В первую очередь, это обусловлено новыми требованиями 4-го антимонопольного пакета Закона о защите конкуренции. В рамках нововведений значительно был расширен перечень оснований для выдачи предупреждения. Кроме ранее существовавших оснований выдачи

предупреждения хозяйствующему субъекту, занимающему доминирующее положение, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3 и 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, новой редакцией предусмотрена выдача предупреждений в случае выявления признаков нарушения пунктов 6, 8 части 1 статьи 10; статей 14^1, 14^2, 14^3, 14^7, 14^8, статьи 15 10 Закона о защите конкуренции.

Также был расширен перечень лиц, в отношении которых могут выдаваться предупреждения, что также сказалось на динамике количества возбуждаемых дел.

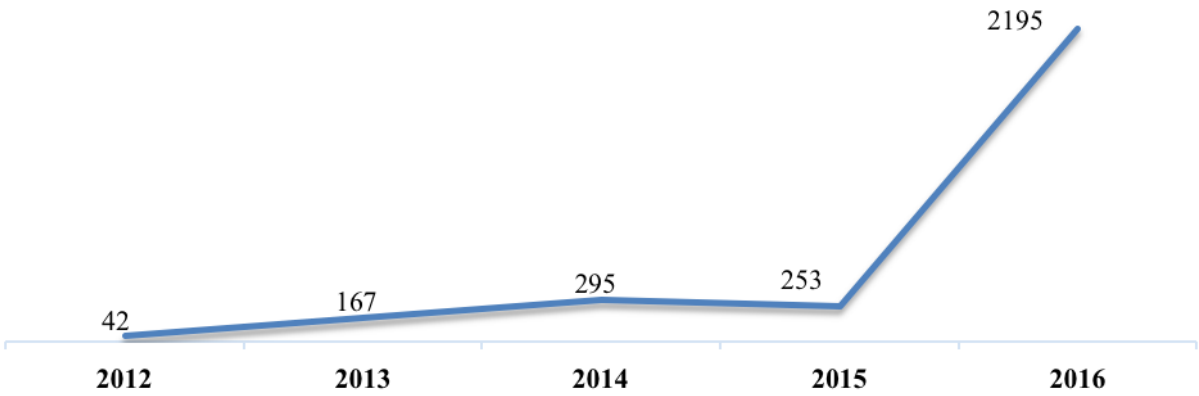
К числу факторов, повлиявших на изменение данного показателя, можно отнести прекращение рассмотрения заявлений физических лиц о нарушении антимонопольного законодательства доминирующим хозяйствующим субъектом путем ущемления их интересов, не связанных с предпринимательской деятельностью, а также не связанных с недопущением, ограничением, устранением конкуренции или не связанных с ущемлением интересов неограниченного круга потребителей. Такие заявления на основании части 3 статьи 8 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» подлежат направлению в соответствующий орган исполнительной власти (например, Роспотребнадзор, орган государственного жилищного надзора и т.п.) с обязательным уведомлением таких граждан о переадресации.

Рисунок 2. Динамика количества возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства



Данные рисунка 3 также подтверждают причины столь резкого сокращения количества возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства. В 2016 году количество возбужденных дел об административном правонарушении по статье 9.21 КоАП увеличилось в 8,7 раз по сравнению с показателем 2015 года.

Рисунок 3. Динамика количества возбужденных дел об административном правонарушении по статье 9.21 КоАП



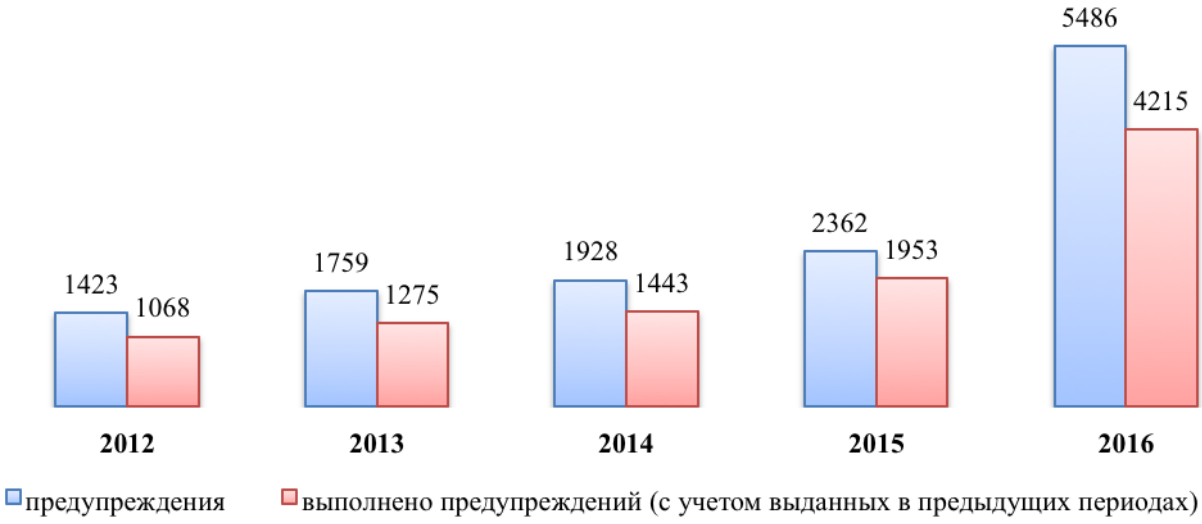
Кроме того, распространены случаи, когда обязанным в соответствии с положениями части 9 статьи 13 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» лицом нарушается порядок установки, замены, эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов в отношении конкретного гражданина - собственника жилого дома или собственников помещений в многоквартирном доме.

Квалификация действий (бездействия) таких лиц по части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции не производится, при этом антимонопольный орган должен оценить такие действия на предмет наличия состава административного правонарушения, предусмотренного частью 12 статьи 9.16 КоАП.

1.2. Результаты использования предупреждений и предостережений

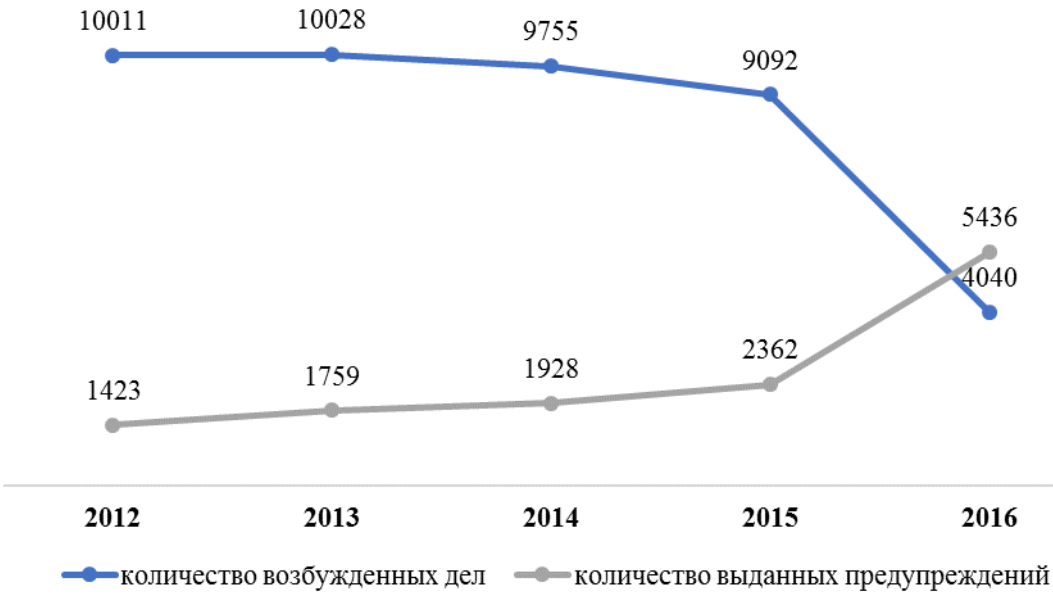
При осуществлении государственного контроля (надзора) антимонопольные органы активно используют институты предупреждения и предостережения. За период 2012-2016 гг. наблюдается устойчивая тенденция роста количества выданных предупреждений о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (рисунок 4). В 2016 году количество таких предупреждений достигло рекордного показателя – 5 483, что в 2,3 раза больше показателя 2015 года. Как уже отмечалось выше, 4-ым антимонопольным пакетом значительно был расширен список лиц, которым может быть направлено предупреждение, и перечень оснований для такого его направления.

Рисунок 4. Количество выданных и исполненных предупреждений в 2012-2016 гг.



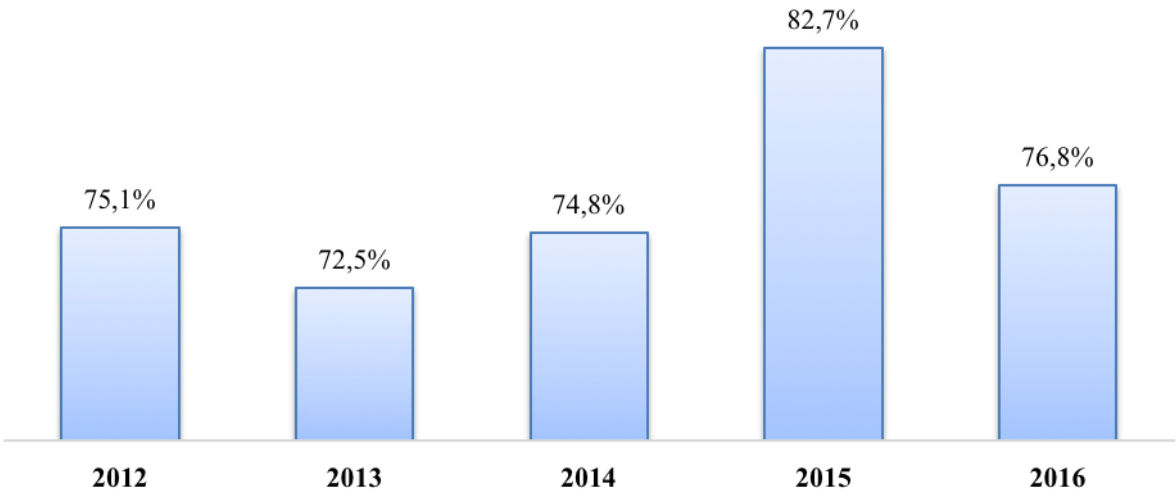
При этом, необходимо отменить высокую эффективность инструмента предупреждения.

Рисунок 5. Динамика количества возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства и выданных предупреждений



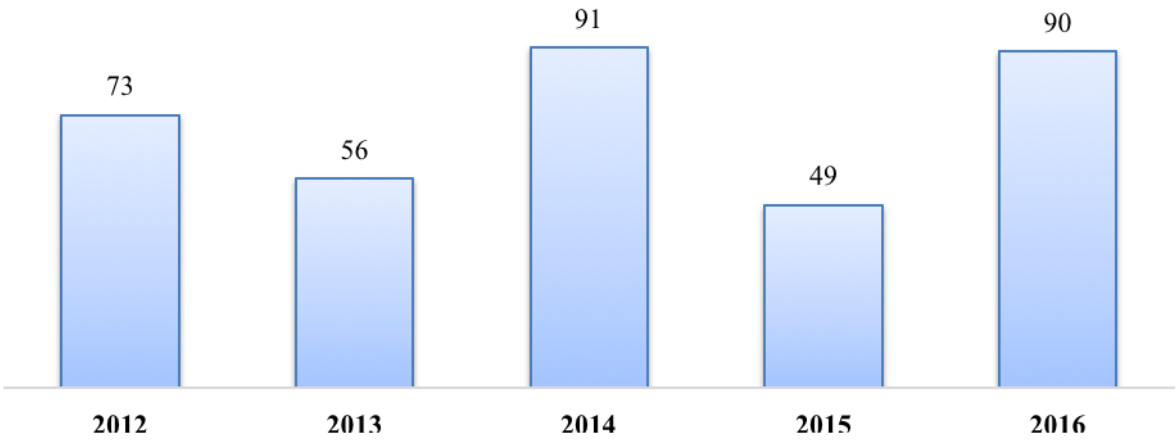
Процент исполнения выданных предупреждений остается примерно на одном уровне на протяжении всего анализируемого периода – в среднем более 75% (рисунок 6).

Рисунок 6. Доля исполненных предупреждений в 2012-2016 гг.



Разнонаправленная динамика количества выданных предостережений (рисунок 7) свидетельствует об отсутствии сформированной практики применения данного инструмента. 4-ый антимонопольный пакет значительно расширил применение института предостережения, что положительным образом отразилось на правоприменительной практике.

Рисунок 7. Количество предостережений, выданных в 2012-2016 гг.



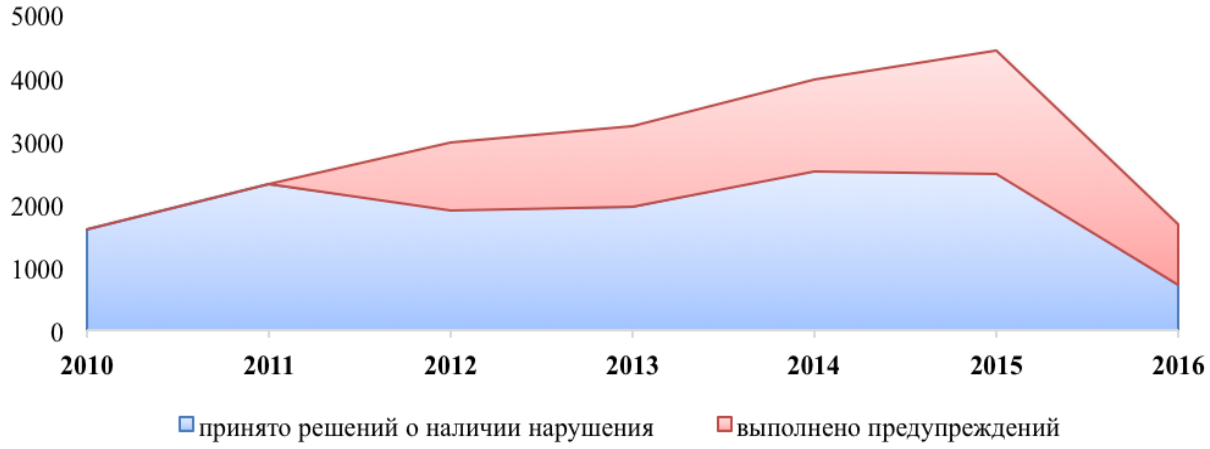
В частности, был расширен перечень лиц, которым могут быть направлены предостережения - должностные лица федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственного внебюджетного фонда, а также введено дополнительное основание для направления предостережения указанным лицам - информация о планируемых действиях (бездействии), способных привести к нарушению антимонопольного законодательства, если при этом отсутствуют

основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

1.3. Результаты пресечения злоупотребления доминирующим положением

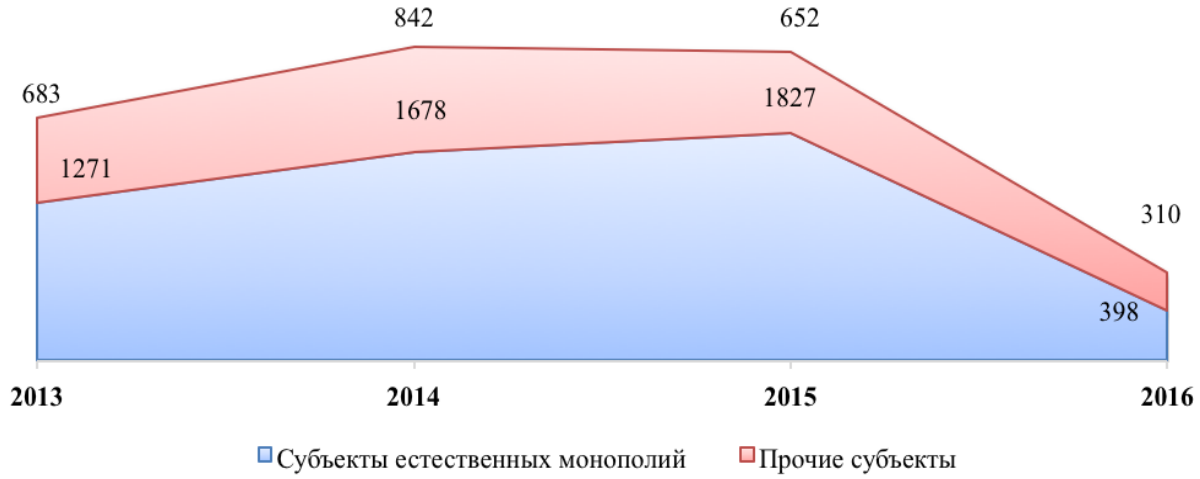
Антимонопольные органы активно выявляют случаи злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением (статья 10 Закона о защите конкуренции). На рисунке 8 показана динамика количества возбужденных дел по признакам нарушения статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Рисунок 8. Динамика количества возбужденных дел по признакам нарушения статьи 10Закона о защите конкуренции



В 2016 году количество возбужденных дел по признакам злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением существенно сократилось по сравнению с 2015 годом. Помимо причин, указанных выше, на динамику данного показателя также повлияло изменение условий признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта. Согласно нововведениям, существенно сократился перечень условий признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта, занимающего небольшую долю на товарном рынке, что незамедлительно сказалось на количестве принимаемых решений о наличии нарушения.

Рисунок 9. Динамика количества возбужденных дел по видам хозяйствующих субъектов по признакам нарушения статьи 10 Закона о защите конкуренции



Количество возбужденных дел в отношении субъектов естественных монополий по признакам нарушения статьи 10 Закона о защите конкуренции (рисунок 9) за период 2015-2016 гг. сильно сократилось. Столь резкое падение количества возбужденных дел данной категории объясняется введением новых пороговых значений, при которых осуществляется государственный контроль за сделками и иными действия, совершаемыми субъектами естественной монополии или в отношении таких субъектов.

Если ранее было установлено, что государственный контроль (надзор) осуществляется за:

- любыми сделками, в результате которых субъект естественной монополии приобретает право собственности на основные средства или право пользования основными средствами, не предназначенными для производства (реализации) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с Законом о естественных монополиях, если балансовая стоимость таких основных средств превышает 10% стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу;
- инвестициями субъекта естественной монополии в производство (реализацию) товаров, в отношении которых не применяется регулирование в соответствии с Законом о естественных монополиях и которые составляют более 10% стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу;

то в новой редакции дополнительным критерием также становится наличие у такого субъекта дохода от осуществляемой деятельности в сферах естественных монополий более 1% общего объема его дохода.

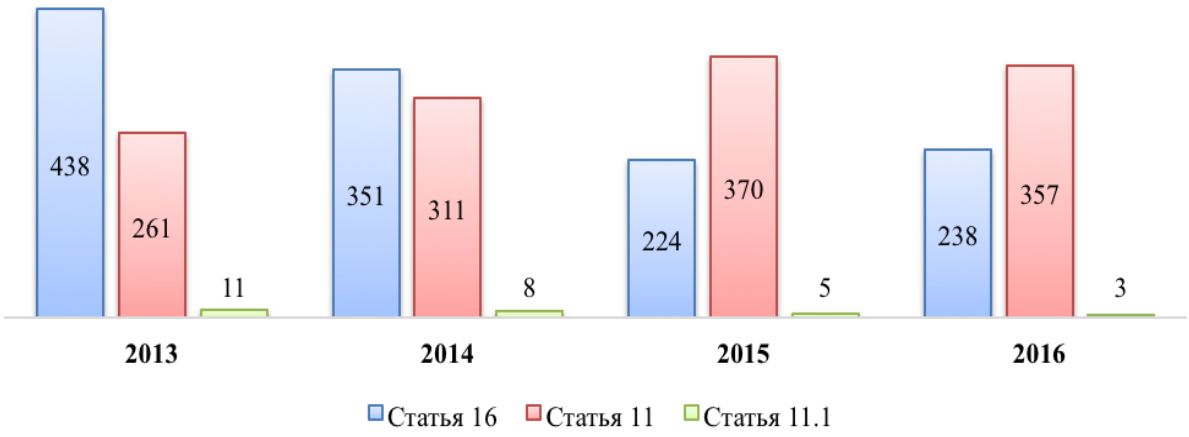
То же касается и сделок по продаже, сдаче в аренду или иных сделок, в результате которых хозяйствующий субъект приобретает право собственности либо владения и (или) пользования частью основных средств

субъекта естественной монополии, предназначенных для производства (реализации) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с Законом о естественных монополиях, если балансовая стоимость таких основных средств превышает 10% стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу.

1.4. Результаты контроля за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями

Практика осуществления государственного контроля (надзора) за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями (нарушения по статьям 11, 11^1, 16 Закона о защите конкуренции) ежегодно демонстрирует высокую эффективность. Уменьшение количества возбужденных дел по признакам нарушения статьи 16 (рисунок 10) свидетельствует о повышении ответственности органов государственной власти всех уровней, а также иных лиц, на которые распространяется действие статьи 16, в соблюдении норм антимонопольного законодательства при заключении соглашений или осуществлении согласованных действий, которые могут привести к ограничению конкуренции.

Рисунок 10. Динамика количества возбужденных дел по признакам нарушения статей 11, 11^1, 16 Закона о защите конкуренции

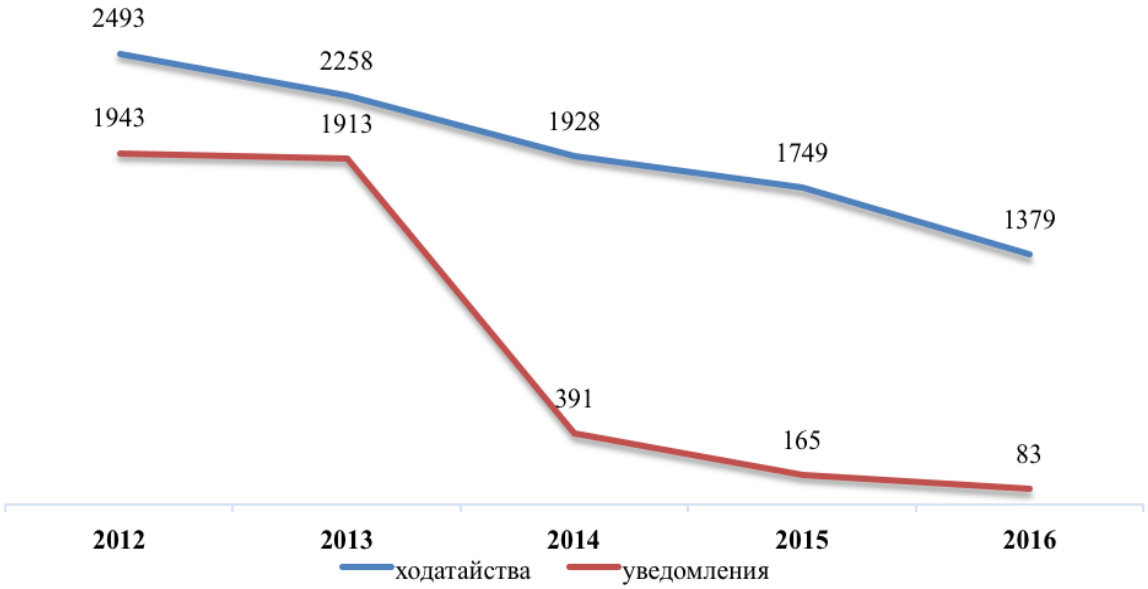


Динамика количества возбужденных дел по признакам нарушения статей 11 и 11^1 Закона о защите конкуренции также показывает нисходящую тенденцию (рисунок 10). В 2016 году отмечается незначительное снижение количества возбужденных дел, тем не менее можно говорить об эффективной правоприменительной практике в данной области.

1.5. Результаты государственного контроля за экономической концентрацией

Нисходящая тенденция динамики количества поступающих ходатайств о даче согласия на совершение сделки и количества уведомлений о совершаемых сделках продолжилась в 2016 году (рисунок 11). Частично на динамику повлияли нововведения 4-го антимонопольного пакета, согласно которым теперь требования о необходимости получения предварительного согласования федерального антимонопольного органа распространяются на случаи заключения хозяйствующими субъектами-конкурентами соглашений о совместной деятельности, если суммарная стоимость их активов (активов их групп лиц) по последним балансам превышает семь миллиардов рублей или суммарная выручка таких организаций (их групп лиц) от реализации товаров за календарный год, предшествующий году заключения соглашения, превышает десять миллиардов рублей.

Рисунок 11. Динамика количества ходатайств о даче согласия на совершение сделки и уведомлений, направленных в ФАС России



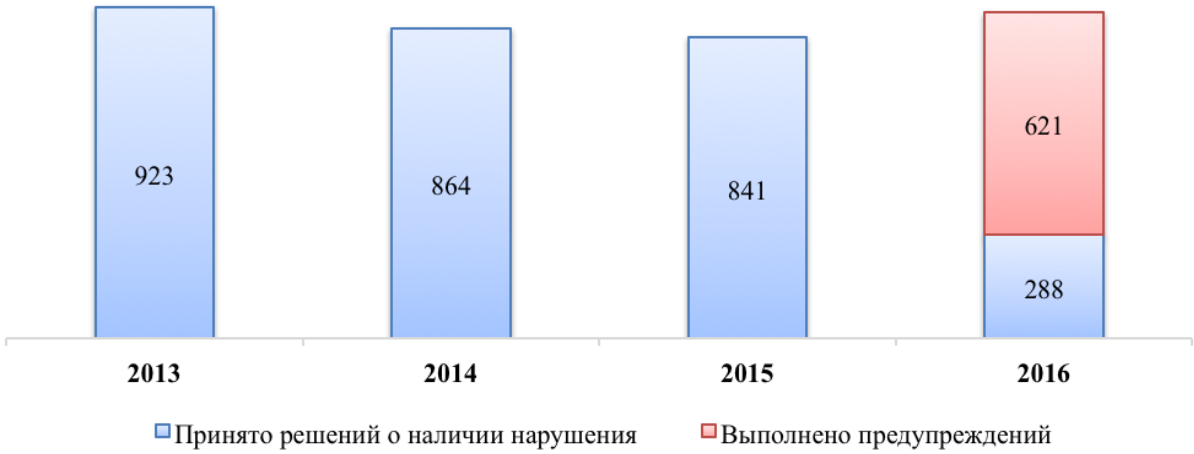
Стоит упомянуть еще об одном нововведении - институт предварительного информирования антимонопольного органа о предстоящей сделке или об ином действии до подачи ходатайства или уведомления. Аналоги такого института довольно широко применяются в ведущих зарубежных странах. Процедура предварительного информирования является добровольной и формально не влияет на сроки и порядок рассмотрения ходатайств. Ее рекомендуется осуществлять в отношении тех сделок экономической концентрации, которые заведомо могут привести к ограничению конкуренции. В таком случае стороны заранее дают антимонопольному органу знать о поступлении своего ходатайства и могут начать обсуждение своих предложений по предписаниям, направленным на

обеспечение конкуренции, которые может выдать антимонопольный орган по результатам рассмотрения ходатайства.

1.6. Противодействие недобросовестной конкуренции

2016 год ознаменовался новым этапом развития института пресечения недобросовестной конкуренции. Так, 4-ым антимонопольным пакетом была введена новая глава 2.1 в Закон о защите конкуренции, детализирующая перечень форм недобросовестной конкуренции, а статья 14 признана утратившей силу.

Рисунок 12. Динамика правоприменительной практики института пресечения недобросовестной конкуренции



Резкое уменьшение количества принятых решений о наличии нарушения в области недобросовестной конкуренции в 2016 году главным образом обусловлено расширением перечня оснований, по которым могут выдаваться предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. Соответственно, снижение количества принятых решений о наличии нарушения с одновременным ростом количества выполненных предупреждений свидетельствует об эффективном применении норм антимонопольного законодательства.

1.7. Результаты контроля за соблюдением органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства

1.7.1. Пресечение ограничивающих конкуренцию действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления

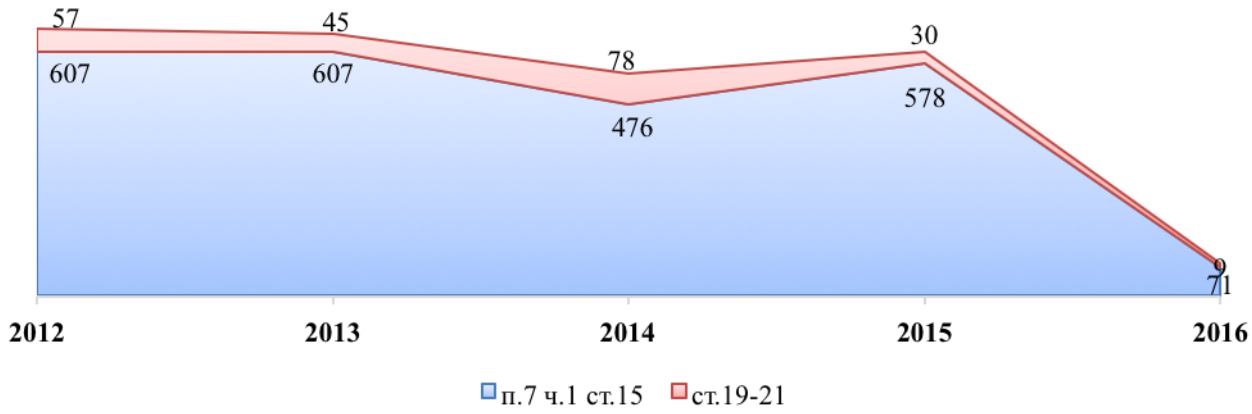
Динамика института пресечения ограничивающих конкуренцию действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления аналогична динамике практики пресечения недобросовестной конкуренции. Существенное сокращение количества решений о наличии нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции обусловлено расширением применения института предупреждений, что подтверждается резким увеличением количества выполненных предупреждений (рисунок 13).

Рисунок 13. Динамика правоприменительной практики института пресечения ограничивающих конкуренцию действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления

1.7.2. Контроль за предоставлением государственных (муниципальных) преференций хозяйствующим субъектам

Расширение применения института предупреждений довольно сильно повлияло на динамику количества возбужденных дел по признакам нарушения пункта 7 статьи 15, а также статей 19-21 Закона о защите конкуренции. Эффект от введения данного института проиллюстрирован на рисунке 14.

Рисунок 14. Количество возбужденных дел по признакам нарушения требований закона 135-ФЗ «О защите конкуренции» при предоставлении и (или) использовании государственной или муниципальной преференции



В 2016 году было рассмотрено 2 933 заявления о даче согласия на предоставление преференций (рисунок 15). По итогам рассмотрения указанных заявлений решение о даче согласия на предоставление преференций было принято в отношении 1 275 заявлений (43,5% от общего количества); решение о даче согласия и введении ограничения было принято в отношении 752 заявлений (25,6% от общего количества); по 618 заявлениям (21,1% от общего количества) было отказано в предоставлении преференции; в отношении остальных заявлений согласие не потребовалось.

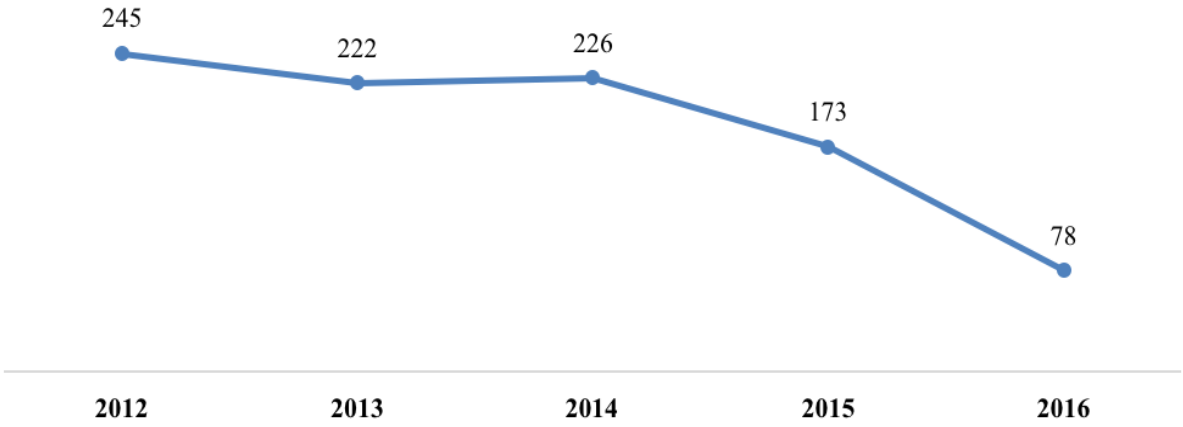
Рисунок 15. Результаты рассмотрения заявлений
о предоставлении преференций в 2016 году

2. Результаты контроля за соблюдением антимонопольных требований законодательства о торговле

2.1. Деятельность антимонопольных органов, направленная на предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также на предупреждение и пресечение недопущения, ограничения, устранения конкуренции в торговой сфере, имеет крайне важное значение для развития торговли в целом. Совершенствование инструментов антимонопольного регулирования нацелено прежде всего на развитие здоровой конкуренции между

хозяйствующими субъектами. Тем самым, высокая результативность такой деятельности является ключевым фактором развития торговли и повышения ее эффективности.

Рисунок 16. Количество возбужденных дел о нарушении законодательства о торговле за период 2012-2016 гг.



Уточнение сферы применения запрета злоупотребления доминирующим положением, сокращение условий признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта, занимающего небольшую долю на товарном рынке, расширение применения института предупреждения и иные нововведения благоприятно сказались на динамике количества возбужденных дел по признакам нарушения законодательства о торговле (рисунок 16). В целом за анализируемый период количество возбужденных дел сократилось на 68,2%.

2.2. 14 июля 2016 года вступил в силу Федеральный закон от 03.07.2016 № 273-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – Закон № 273-ФЗ), которым внесены следующие наиболее существенные изменения:

1) Закон о торговле дополнен частью 6, предусматривающей, что установленные Законом о торговле антимонопольные правила, требования, запреты на действия (бездействие) хозяйствующих субъектов распространяются также на действия (бездействие) лиц, входящих с ними в одну группу лиц;

2) в Законе о торговле установлен совокупный размер вознаграждения, выплачиваемого торговой сети в связи с приобретением у поставщика определенного количества продовольственных товаров, а также платы за оказание услуг по продвижению товаров, логистических услуг, услуг по подготовке, обработке, упаковке указанных товаров, иных подобных услуг до 5% от цены приобретенных продовольственных товаров. Одновременно Законом № 273-ФЗ предусматривается, что при расчете указанного совокупного размера вознаграждения не учитывается налог на добавленную

стоимость (НДС), а в отношении подакцизных продовольственных товаров не учитывается также сумма акциза, исчисленная в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации;

3) снижены ранее предусмотренные Законом о торговле сроки оплаты поставляемых продовольственных товаров:

- в отношении продовольственных товаров, на которые срок годности установлен менее чем 10 дней, срок оплаты не должен превышать 8 рабочих дней со дня приемки таких товаров торговой сетью;

- в отношении продовольственных товаров, на которые срок годности установлен от 10 до 30 дней включительно, срок оплаты не должен превышать 25 календарных дней;

- в отношении продовольственных товаров, на которые срок годности установлен свыше 30 дней, а также алкогольной продукции, произведенной на территории Российской Федерации, срок оплаты не должен превышать 40 календарных дней;

5) уточнен перечень недопустимых условий и запретов, касающихся выплат между торговыми сетями и поставщиками продовольственных товаров (безусловные запреты);

4) закреплен запрет не только на включение в договор недопустимых условий, но и на исполнение таких незаконных условий договора поставки продовольственных товаров. При этом увеличивается количество составов административных правонарушений (незаконным будет являться не только включение в договор поставки недопустимых условий, но и их исполнение в соответствующей части);

6) уточнены антимонопольные нормы, касающиеся запретов создания дискриминационных условий. Внесенные в этой части изменения предполагают установление четких требований к участникам рынка и направлены на борьбу со складывающейся негативной практикой создания дискриминационных условий. Следует отметить, что данные изменения направлены на приведение норм, устанавливающих антимонопольные правила в сфере торговой деятельности, в соответствие с правовыми основами и принципами антимонопольного регулирования в Российской Федерации;

7) уточнена редакция нормы Закона о торговле, касающейся запрета на использование договора комиссии или смешанного договора, содержащего договора комиссии. Данные изменения были предложены в связи с тем, что основные принципы, правовая природа и структура договорных отношений договоров поручения и агентских договоров является идентичной договорам комиссии, а последствия использования всех трех видов указанных договоров при осуществлении оптовой торговли практически одинаковы;

8) внесены изменения в КоАП:

- предусмотрено увеличение до одного года срока привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о торговой деятельности (до этого было 2 месяца);

- в диспозициях соответствующих статей КоАП предусмотрены запреты и административная ответственность не только за включение запрещенных условий, но и за исполнение (реализацию) данных условий;

- остальные изменения в КоАП обусловлены одновременным внесением изменений Закон о торговле.

В 2017 году планируется подготовка разъяснений положений Закона о торговле (в ред. Закона № 273-ФЗ) и соответствующих статей КоАП для неопределенного круга лиц с участием Межотраслевого совета по развитию потребительского рынка и отраслевых союзов поставщиков и торговых сетей, а также для территориальных органов ФАС России.

Правительством Российской Федерации поручено ФАС России осуществить проверку договоров поставки между торговыми сетями и поставщиками продовольственных товаров, заключенных или перезаключенных после 15 июля 2016 г., на соответствие их положений требованиям Закона о торговле. В свою очередь ФАС России дано поручение территориальным органам ФАС России в 2017 году провести проверки деятельности торговых сетей и поставщиков продовольственных товаров на предмет соответствия требованиям антимонопольного законодательства и нормам Закона о торговле в редакции Закона № 273-ФЗ. Цель проверочных мероприятий – установить степень имплементации внесенных Законом № 273-ФЗ изменений.

3. Контроль за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны и безопасности государства

3.1. В период с 01.01.2016 по 31.12.2016 в ФАС России находилось на рассмотрении **57 ходатайств** иностранных инвесторов (в том числе 7 ходатайств перешли с 2015 г.), из которых:

- **22 ходатайства** рассмотрены Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (далее - Правительственная комиссия), из них принято *10 решений* - о предварительном согласовании сделок, *11 решений* - о предварительном согласовании сделок с возложением обязательств, *1 решение* – о продлении срока рассмотрения ходатайства;
- **21 ходатайство** возвращено заявителям как не требующие предварительного согласования;
- **2 ходатайства** возвращены заявителям без рассмотрения на основании непредставления документов на запрос ФАС России;
- **2 ходатайства** возвращены заявителям без рассмотрения на основании того, что сделки совершались в рамках одной группы лиц, и до совершения сделки компания заявитель распоряжалась более чем 50 % акций (долей) хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение;

- **1 ходатайство** отозвано заявителем по причине отказа от намерения осуществить планируемую сделку;
- **10 ходатайств** находились на рассмотрении на 31.12.2016 (в том числе 1 продленное ходатайство).

Все решения Правительственной комиссии оформлены ФАС России согласно требованиям Закона № 57-ФЗ и направлены заявителям в установленном порядке. Ни одно из решений не было обжаловано в суде.

Кроме того, в рамках контроля за осуществлением иностранных инвестиций было рассмотрено:

- 46 уведомлений, поданных в соответствии с требованиями Закона № 57-ФЗ;

- 6 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;

- 175 обращений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, органов государственной власти, отнесенным к компетенции ФАС России в области контроля за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (в том числе 34 обращения о разъяснении норм применения Закона № 57-ФЗ);

- 42 запроса Федерального агентства по недропользованию по вопросам получения и переоформления лицензий на право пользования участками недр федерального значения, а также участками недр, расположенными в Черном и Азовском морях, в пределах которых Российская Федерация осуществляет суверенитет;

- 28 поручений Аппарата Правительства Российской Федерации и поручений, содержащиеся в нормативных документах;

- проведено **32 проверки** (30 документарных и 2 выездные) соблюдения условий выполнения обязательств по соглашениям, заключенным ФАС России с иностранными инвесторами.

В целях выявления сделок, подпадающих под действие Закона № 57-ФЗ, с 01.01.2016 по 31.12.2016 проведен анализ **69 ходатайств**, поданных иностранными инвесторами в соответствии с требованиями Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон № 135-ФЗ). В результате проведенной работы был выявлен ряд сделок, для совершения которых требовалось предварительное согласование или последующее уведомление о совершении сделки в соответствии с Законом № 57-ФЗ, что позволило предупредить возможные нарушения данного закона и обеспечить соблюдение требований Закона № 135-ФЗ.

3.2. Пресечение нарушений в сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации

ФАС России выигран ряд судебных дел, итогом которых явилось пресечение нарушений требований Закона № 57-ФЗ:

1. ФАС России в мае 2012 года обратилось в Арбитражный суд Астраханской области с иском 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 (дело №А06-2683/2012).

Арбитражным судом Астраханской области 23.05.2014 принято решение об удовлетворении исковых требований ФАС России о признании сделок, совершенных данными компаниями в отношении ОАО «Астраханский порт», недействительными.

Двенадцатым арбитражным апелляционным судом 17.07.2015 вынесено постановление об отказе в удовлетворении апелляционной жалобы иностранных компаний. Иностранными компаниями была подана кассационная жалоба на решение и постановление указанных судов.

Арбитражным судом Поволжского округа 02.02.2016 решение Арбитражного суда Астраханской области и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда отменены и дело прекращено в связи с заключением мирового соглашения, по условиям которого иностранные компании обязались продать принадлежащие им акции ОАО «Астраханский порт» в пользу российской организации, не находящейся под контролем иностранного инвестора, либо организации, имеющей предварительное согласование сделки (сделок) Правительственной комиссии.

Компания «KHAZAR SEA SHIPPING LINES», ЗАО «Представительство судоходного обслуживания Хупад Дарья» (ранее - компания «South Way Shipping Agency»), компании «AZORES SHOPPING COMPANY L.L.FZE» 06.07.2016 исполнили условия мирового соглашения, продав принадлежащие им акции ОАО «Астраханский порт» компании «Насим Бахр Киш» (Исламская Республика Иран), которой ранее было получено предварительное согласование данных сделок Правительственной комиссией.

2. В Арбитражный суд города Москвы ФАС России 15.12.2015 обратилась с иском к ООО «ВелентТранс» и компании «Далмерз Сервисез Лимитед» (дело № А40-243962/2015).

ООО «ВелентТранс», являющееся иностранным инвестором, совершило сделку по приобретению у компании «Далмерз Сервисез Лимитед» 99, 9667% акций ОАО «Машиностроительный концерн ОРМЕТО-ЮУМЗ», являющегося хозяйственным обществам, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Совершение указанной сделки в соответствии с Законом № 57-ФЗ требовало предварительного согласования Правительственной комиссии. Вместе с тем ходатайства, предусмотренного статьей 8 Закона № 57-ФЗ, в

ФАС России не поступало, что повлекло за собой последствия, предусмотренные статьей 15 Закона № 57-ФЗ.

В связи с заключением сторонами мирового соглашения судом первой инстанции 24.02.2016 принято определение о прекращении производства по делу.

ООО «ВелентТранс» 22.04.2016 исполнил условия мирового соглашения, продав 99, 9667% акций ОАО «Машиностроительный концерн ОРМЕТО-ЮУМЗ» российскому обществу ООО «Русская машиностроительная корпорация», находящемуся под контролем гражданина и налогового резидента Российской Федерации, не имеющего иного гражданства.

Таким образом, ФАС России осуществлена защита национальных интересов Российской Федерации при выполнении функций по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Указанные дела имеют высокую социальную значимость в соответствии с приоритетами, определенными на федеральном уровне.

3.3. Усиление контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях

Также в отчетный период в рамках работы по усилению контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации об иностранных инвестициях Управлением к административной ответственности, предусмотренной статьей 19.8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, привлечено 10 организаций, в том числе:

6 иностранных юридических лица и 3 российское юридическое лицо за непредставление информации по требованию ФАС России;

1 российское юридическое лицо за непредставление ходатайства и уведомления в соответствии с требованиями Закона № 57-ФЗ.

Впервые с момента введения административной ответственности за нарушения законодательства об иностранных инвестициях в Российской Федерации к ответственности были привлечены физические лица (три гражданина Российской Федерации, проживающие в иностранных государствах) за непредставление необходимой информации по запросу уполномоченного органа.

Из 14 постановлений о наложении штрафов по делам об административных правонарушениях, вступивших в законную силу, было оплачено 8 на общую сумму 2 млн. 259 тыс. руб. По 3 постановлениям о наложении штрафов по делам об административных правонарушениях Управлением направлены заявления о возбуждении исполнительного производства в Федеральную службу судебных приставов. По 1 из вступивших в законную силу постановлений, вынесено определение о

рассрочке исполнения постановления о наложении штрафа по делу об административном правонарушении. Также судебными приставами в отчетном периоде был взыскан наложенный ФАС России на российское юридическое лицо в 2014 административный штраф в размере 500 тыс. руб.

Кроме того, в отношении двух хозяйственных обществ были составлены протоколы об административных правонарушениях в связи с непредставлением необходимой информации по запросу уполномоченного органа. Вместе с тем производство по административным делам было прекращено по причине исполнения указанными обществами в полном объеме требований ФАС России по предоставлению необходимой информации. Таким образом, ФАС России в рамках административного производства были получены документы и информации, необходимые для осуществления ФАС России своих функций.

4. Итоги контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок

В 2016 году реализация государственной политики в области контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок проводилась по следующим направлениям:

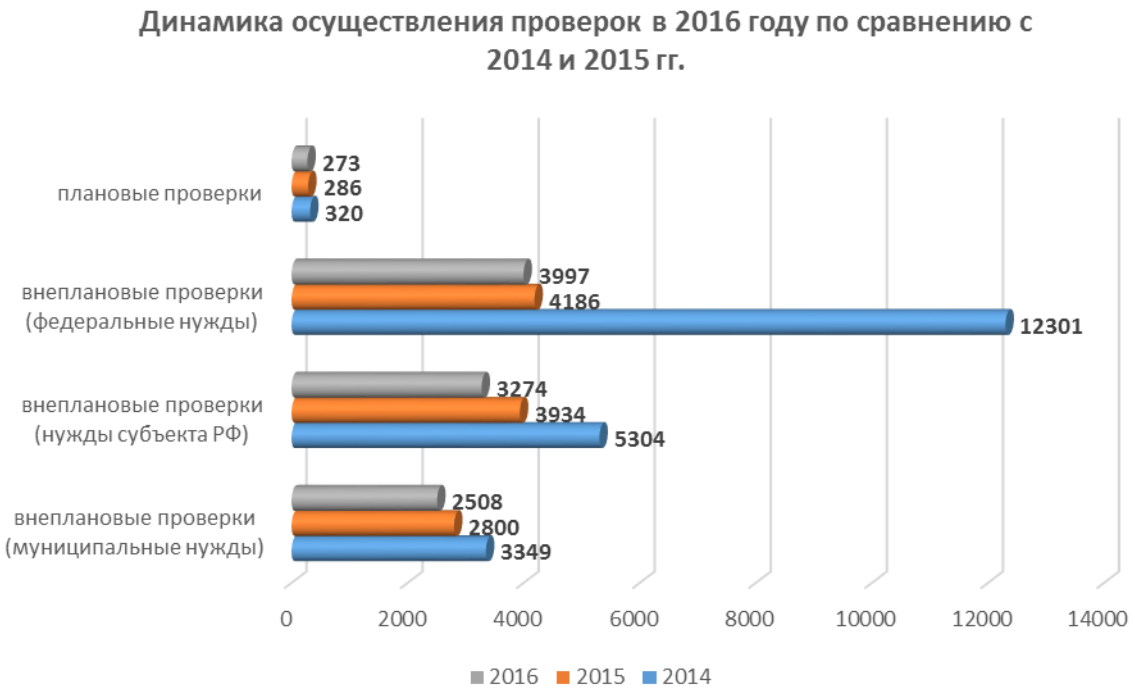
4.1.Осуществление плановых и внеплановых проверок

В 2016 году ФАС России – проведено 10 052 плановых и внеплановых проверок, из них:

плановые проверки	– 273
внеплановые проверки, в т.ч. в отношении закупок для обеспечения:	– 9 779
- федеральных нужд	– 3 997
- нужд субъектов РФ	– 3 274
- муниципальных нужд	– 2 508

При проведении плановых и внеплановых проверок в отношении закупок, осуществляемых в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, в 2016 году проверено 47 991 процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя), из которых в 16 422 процедурах (34%) выявлены нарушения. По результатам проверок выдано 3 149 предписания об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

Ниже приведена диаграмма, содержащая сведения о количестве осуществленных проверок в 2016 году по сравнению с аналогичными периодами 2014-2015 гг. Из представленных сведений следует, что количество осуществленных ФАС России внеплановых проверок в 2016 году уменьшилось по отношению к 2014 и 2015 годам.

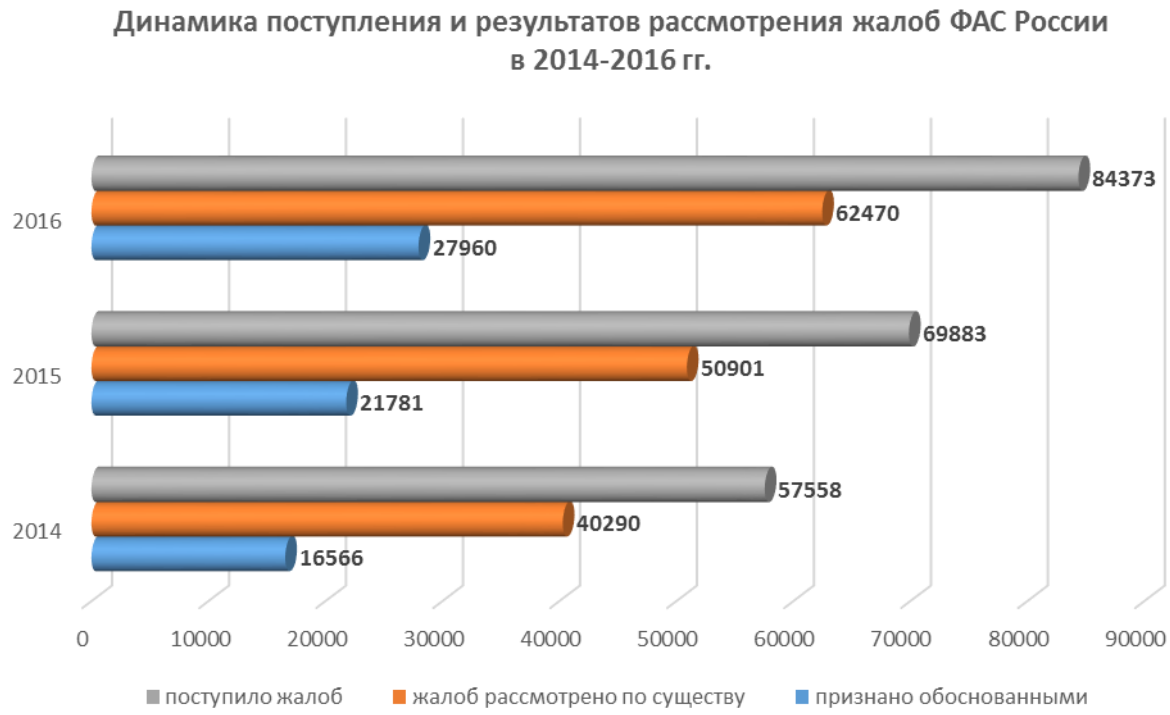


4.2. Рассмотрение жалоб участников закупок

В целях защиты прав и законных интересов участников закупок ФАС России осуществляет рассмотрение жалоб участников закупок, поданных в соответствии с главой 6 Закона о контрактной системе.

В 2016 году в ФАС России поступило 84 373 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 Закона о контрактной системе. Из поступивших жалоб, 20 088 поданы в отношении закупок, осуществляемых для обеспечения федеральных нужд, 39 267 – для нужд субъектов Российской Федерации, 25 018 – для муниципальных нужд.

В 2016 году на основании части 11 статьи 105 Закона о контрактной системе 15 058 жалобы возвращены заявителям. Кроме того, на основании части 15 статьи 105 Закона о контрактной системе 6 845 жалобы отозваны заявителями.



Приведенные в диаграмме данные указывают на увеличение количества поступивших жалоб (84 373) по сравнению с 2015 годом (69 883) на 20,7 %.

В результате рассмотрения, обоснованными (в том числе частично) признаны 27 960 (45 % от рассмотренных жалоб), выдано 22 946 (33 % от рассмотренных жалоб) предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

4.3. 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 2016 году ФАС России рассмотрено 3 114 обращение о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в отношении закупок, проводимых в соответствии с Законом о контрактной системе. В 2 877 (92 %) 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 в 2016 году ФАС России рассмотрено 26 411 уведомления об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом в 1 012 (4 %) случаях выявлено, что процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) проведены с нарушением Закона о контрактной системе.

Приведенные в диаграмме данные свидетельствуют о том, что количество обращений в ФАС России о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в 2016 году по сравнению с результатами 2014 и 2015 годов значительно сократилось.

4.4. Административная практика

Всего в 2016 году ФАС России возбуждено 22 788 дела об административных правонарушениях за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок. По итогам рассмотрения выдано 18 508 постановления о наложении административных штрафов.

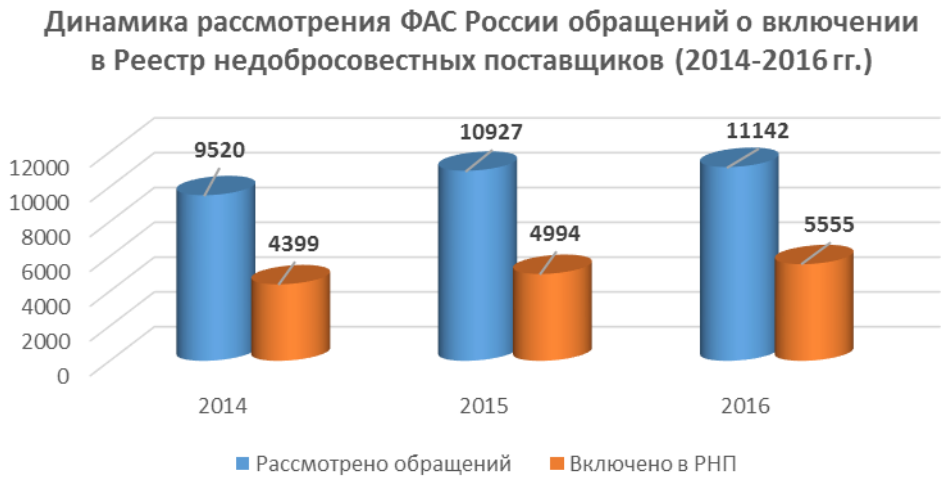
Приведенные в диаграмме данные свидетельствуют о том, что количество дел об административных правонарушениях, возбуждаемых ФАС России, в 2016 году по сравнению с 2014 и 2015 годами возросло. При этом количество выданных постановлений о наложении административных наказаний в 2016 году по сравнению с 2015 годом уменьшилось.

4.5. Ведение реестра недобросовестных поставщиков

ФАС России осуществляется ведение реестра недобросовестных поставщиков, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)».

В целом в 2016 году ФАС России, в части осуществления контроля за соблюдением Закона о контрактной системе, рассмотрено 11 142 обращений о включении сведений об участниках закупок в реестр недобросовестных поставщиков. По итогам рассмотрения указанных обращений в реестр недобросовестных поставщиков в 2016 году ФАС России включены сведения о 5 555 недобросовестных поставщиках (исполнителях, подрядчиках), что составляет 50 % от рассмотренных обращений в отношении закупок, осуществляемых в соответствии с Законом о контрактной системе. Основной причиной включения в реестр недобросовестных поставщиков является уклонение участника закупок от заключения контракта (50,7 % от включенных в Реестр лиц).

Соотношение количества рассмотренных в 2016 году и аналогичных периодах 2014 и 2015 годов обращений к числу включенных в реестр недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков) представлено на следующей диаграмме:



Приведенные в диаграмме данные свидетельствуют о том, что количество обращений заказчиков в ФАС России по вопросам включения участников закупок и участников размещений заказов в реестр недобросовестных поставщиков в 2016 года по сравнению с 2014 годом увеличилось незначительно.

На 31.12.201 года реестр недобросовестных поставщиков содержал сведения о 10 452 записях о недобросовестных поставщиках, на аналогичные периоды 2014 и 2015 гг. реестр недобросовестных поставщиков содержал сведения о 5 726 и 8 783 записях о недобросовестных поставщиках соответственно.

4.6. Обжалование решений ФАС России в судах

За 2016 год зафиксировано 3 413 случаев обжалования в арбитражных судах и судах общей юрисдикции решений (предписаний) ФАС России, что составляет 5,3 % от общего количества принятых решений (предписаний) ФАС России, 2 547 случаев обжалования постановлений о назначении административного наказания, что составляет 15,2 % от общего количества принятых постановлений о назначении административного наказания за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и законодательства Российской Федерации о размещении заказов.

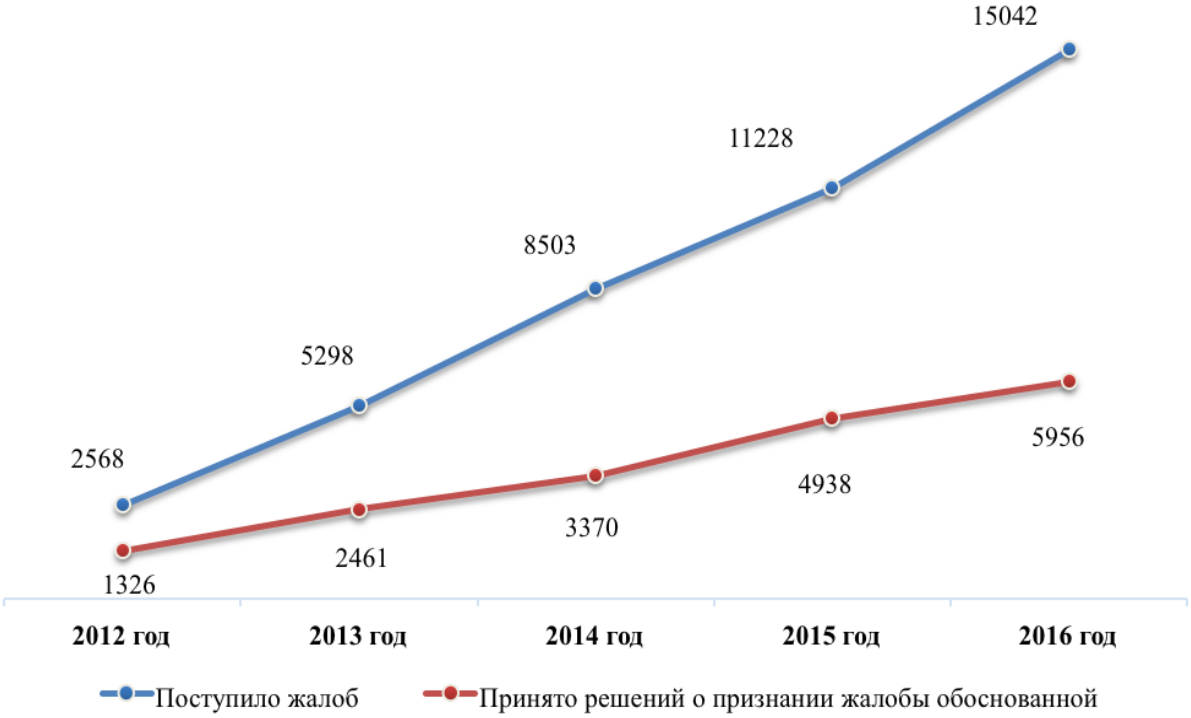
Из вышеизложенных, требования заявителей при обжаловании решений (предписаний) удовлетворены в 588 случаях. Требования заявителей при обжаловании постановлений о назначении административного наказания удовлетворены в 390 случаях.

5. Итоги контроля закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, регламентируемых Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»

В 2016 году контроль за соблюдением требований Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) при проведении закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (далее – закупки, заказчики) осуществлялся ФАС России посредствам рассмотрения поступивших жалоб на действия (бездействие) заказчиков, рассмотрения вопроса о включении в реестр недобросовестных поставщиков участников закупок, а также посредством привлечения к административной ответственность лиц, виновных в совершении административных правонарушений, ответственность за совершение которых установлена Кодексом Российской Федерации об административной ответственности.

5.1. Рассмотрение жалоб участников закупокВ 2016 году продолжилась тенденция роста поступающих жалоб в сфере контроля закупок товаров, работ, услуг, регламентируемых Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (рисунок 17). Процентное соотношение количества принятых решений о признании жалобы обоснованной и количества поступивших жалоб остается примерно на одном уровне – в среднем 40% жалоб признаются обоснованными (рисунок 17).

Рисунок 17. Количество поступивших жалоб в сфере контроля соблюдения Закона № 223-ФЗ и результаты их рассмотрения в 2012-2016 гг. (Центральный аппарат ФАС России и территориальные органы ФАС России)



В 2016 году ФАС России рассмотрено 7 767 жалобы на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг, из них: 2 858 жалоб признано обоснованными, 4 121 жалоб признано необоснованными, 788 жалоб оставлены без рассмотрения. По результатам рассмотрения поступивших жалоб выдано 2 462 предписания об устранении выявленных нарушений.

Обжалование участниками закупки в ФАС России действий (бездействия) заказчиков при закупке товаров, работ, услуг связано с:

предъявлением к участникам закупки требования о предоставлении документов, не предусмотренных документацией о закупке (63 %);

не размещением 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 (14 %);

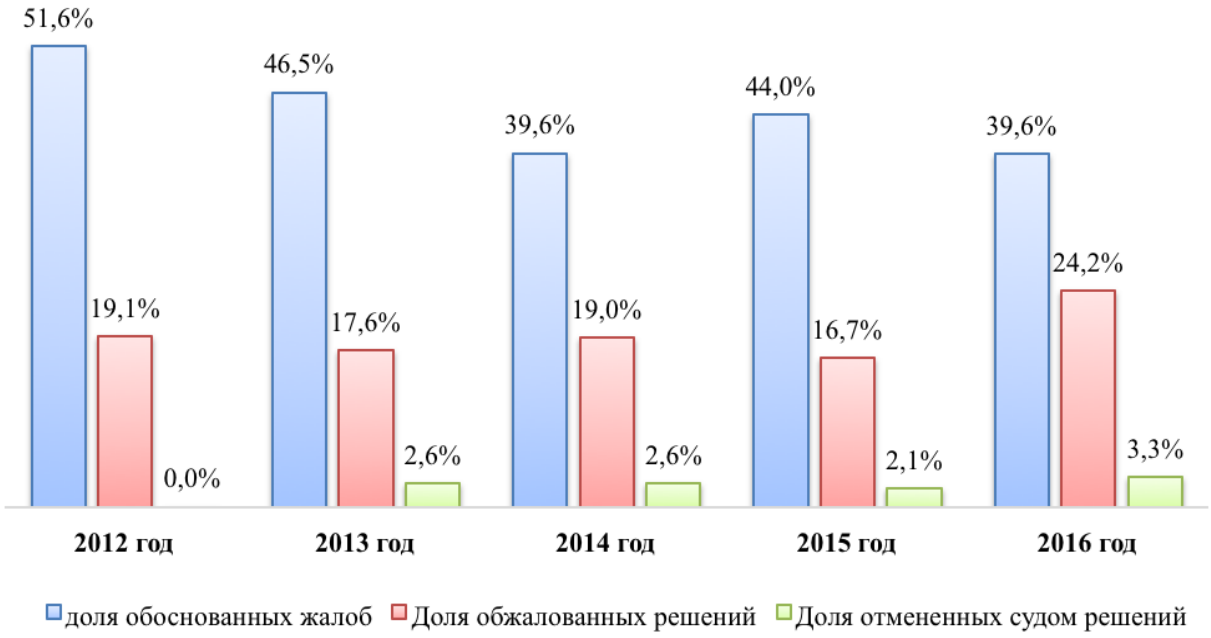
осуществлением заказчиками закупки товаров, работ, услуг в отсутствие утвержденного и размещенного на сайте zakupki.gov.ru положения о закупке и без применения положений Федерального закона от 21 июля 2005 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (2%);

нарушениями заказчиками порядка проведения закупочных процедур, неуказанных в части 10 статьи 3 Закона о закупках (21%).

5.2. Обжалование решений антимонопольных органов

Низкая доля отмененных судом решений антимонопольного органа (рисунок 18) свидетельствует о высокой эффективности работы антимонопольных органов и правильности применения антимонопольного законодательства по рассматриваемым жалобам.

Рисунок 18. Динамика доли обжалованных решений и доли отмененных решений судом в 2012-2016 гг.



5.3. Ведение реестра недобросовестных поставщиков

По итогам 2016 года в реестре недобросовестных поставщиков содержаться сведения о 529 юридических лицах. В 2016 году в реестр недобросовестных поставщиков внесены сведения о 349 юридических лицах.

5.4. Административная практика

16.05.2014 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.

За 2016 в центральном аппарате ФАС России рассмотрено 103 дела об административных правонарушениях за нарушение требований Закона о закупках.

Вынесено 88 постановлений о привлечении виновных лиц к административной ответственности в виде штрафа в общей сумме 1 587 000 рублей.

По результатам вынесенных постановлений о наложении штрафа за отчётный период взыскано 823 000 рублей, что составляет 51,9% от общей суммы наложенных штрафов в 2016 году.

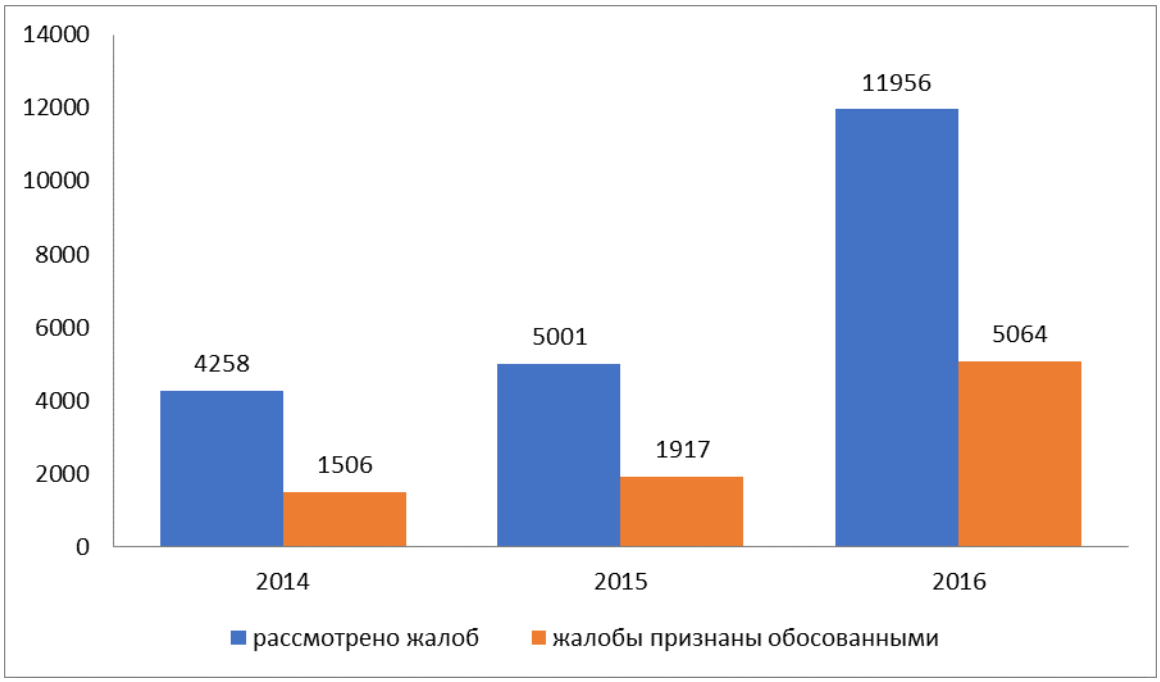
6. Результаты рассмотрения жалоб на действия (бездействие) при организации и проведении торгов, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации

В 2016 году ФАС России рассмотрено по существу **11 956** жалоб на действия (бездействия) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, из всего количества рассмотренных жалоб обоснованными признаны **5 064** жалоб (42,32% от рассмотренных жалоб).

Для сравнения, в 2015 году в ФАС России было рассмотрено **5 001** жалоба, из них обоснованными признаны **1 917** (38,33% от рассмотренных жалоб), в 2014 году – **4 258** жалоб, из них обоснованными признаны **1 506** (35,37 % от рассмотренных жалоб). Указанные данные также приведены в таблице:

	2014	**2015**	**2016**
Количество рассмотренных жалоб	4258	5001	11956
признаны обоснованными (в % от числа рассмотренных жалоб)	1506 (35,37)	1917 (38,33)	5064 (42,32)

Схематично данные сведения представлены на диаграмме:



Так, количество рассмотренных жалоб в 2016 году по сравнению с 2015 годом **увеличилось на 139,1%**, с 2014 годом – **на 180,8%**; количество признанных обоснованными жалоб в 2016 году по сравнению с 2015 годом **увеличилось на 164,2%**, по сравнению с 2014 годом – на **236,3%.**

По мнению ФАС России, увеличение числа жалоб, поступающих в антимонопольный орган, свидетельствует о неоднозначности и неэффективности существующего многообразия процедур проведения торгов в отношении имущества, имущественных прав и природных ресурсов.

Наиболее часто выявляемые нарушения организаторов торгов, операторов электронных площадок при организации и проведении торгов, обязательных в силу законодательства Российской Федерации:

- установление организаторами торгов незаконных, а в ряде случаев неадминистрируемых требований к заявкам на участие в торгах;
- установление в документации о торгах требований к участникам торгов, не предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- ограничение электронными площадками доступа к участию в торгах, в том числе посредством установления чрезмерных требований к документам, представляемым при регистрации на площадках, и сложной многоэтапной процедуры регистрации;
- необоснованный отказ в допуске претендентов к участию в торгах.

6. Анализ контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о контрактной системе за счет средств государственного оборонного заказа

В 2016 году реализация государственной политики в области контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере государственного оборонного заказа проводилась по следующим направлениям:

6.1. Мероприятия, направленные на достижение задач по расширению конкуренции в соответствующей области контроля, а также совершенствованию законодательства о контрактной системе в сфере государственного оборонного заказа

1. ФАС России разработан проект распоряжения Правительства Российской Федерации, устанавливающий порядок осуществления закупок товаров, работ и услуг, сведения о которых составляют государственную тайну или в соответствии с решением правительства Российской Федерации не подлежат размещению в единой информационной системе, в электронной форме на специализированной электронной площадке, обеспечивающей соблюдение требований о неразглашении сведений, составляющих государственную тайну либо иную, охраняемую законом деятельность, в соответствии с которым при участии Госкорпорации «Ростех», Госкорпорации «Роскосмос», Госкорпорации «Росатом» создана специализированная электронная торговая площадка для осуществления закрытых процедур закупок, оператором которой является ООО «Автоматизированная система торгов государственного оборонного заказа».

Электронная площадка создана в соответствии с требованиями по безопасности информации ФСБ России и отвечает всем требованиям импортозамещения, так как при ее создании использовались средства вычислительной техники отечественного производства и сертифицированная ФСБ России операционная система российской разработки. Оператором специализированной электронной площадки проведены все необходимые испытания с привлечением представителей Минобороны России, МВД России и указанных государственных корпораций. По результатам проведенных испытаний получены положительные заключения указанных государственных заказчиков и государственных корпораций.

Электронная площадка является уникальным, не имеющим аналогов в сфере проведения закупок решением, среди отличительных особенностей которого можно выделить следующие:

- осуществление в электронной форме закупок товаров, работ, услуг, которые в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ отдельными Распоряжениями Правительства Российской Федерации включены в перечни товаров, работ, услуг, сведения о которых не

составляют государственную тайну, но не подлежат размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- взаимодействие с ресурсами электронной площадки при передаче информации ограниченного доступа осуществляется в защищенной доверенной среде, закрытой от публичного доступа;

- защищенный электронный документооборот с использованием средств электронной подписи;

- многоуровневая система защиты информации от несанкционированного доступа, построенная с использованием программно-аппаратных средств, сертифицированных по требованиям безопасности;

- строгий учет абонентов, подключаемых к закрытой части электронной площадки;

- единое информационное пространство для проведения закупок любыми способами, предусмотренными типовыми Положениями о закупке товаров, работ, услуг.

Электронная площадка позволит существенно снизить временные затраты заказчиков и участников закупок на обработку документов, повысит прозрачность процедур для целей последующего контроля результатов осуществления таких закупок и, как следствие, приведет к экономии бюджетных средств.

07.02.2017 специализированная электронная торговая площадка для осуществления в электронной форме закрытых процедур закупок введена в промышленную эксплуатацию.

2. В целях недопущения необоснованного определения единственных поставщиков в конкурентных сферах, а также в целях учета мнения отраслевых ведомств и антимонопольного органа, ФАС России разработан проект указа Президента Российской Федерации об утверждении положения о порядке внесения документов для подготовки указа, распоряжения или поручения Президента Российской Федерации об осуществлении закупки для обеспечения государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) товаров (работ, услуг) (далее – Проект указа), которым предлагается утвердить Положение о порядке подготовки проекта решения Президента Российской Федерации об осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (далее – Положение).

Указанным положением устанавливается порядок подготовки и внесения Президенту Российской Федерации обращений по вопросу определения единственных поставщиков (далее – обращение), в том числе определяется перечень лиц, имеющих право на внесение обращений.

Кроме того, Положением предусмотрено, что обращение об определении единственного поставщика для обеспечения федеральных государственных нужд может быть направлено Президенту Российской Федерации только после получения заключения комиссии по рассмотрению

вопросов целесообразности осуществления закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), сформированной из представителей ФАС России, Минэкономразвития России, Минфина России, а также иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Также, положением устанавливается перечень документов и сведений, которые необходимо направить для рассмотрения вопроса целесообразности осуществления закупки у единственного поставщика, что позволит существенно повысить обоснованность принимаемых решений.

Таким образом, утверждение Порядка позволит снизить риски установления статуса единственных поставщиков для организаций, осуществляющих деятельность в конкурентных сферах и не обладающих необходимыми производственными возможностями и компетенциями для удовлетворения нужд заказчика.

3. ФАС России подготовлен рекомендательный стандарт управления закупочной деятельностью государственных корпораций и организаций ОПК с государственным участием, в том числе разработка проекта стандарта управления закупочной деятельностью государственных корпораций и интегрированных структур, включающего требования к управлению процессами закупочной деятельности, регламентацию процедур закупочной деятельности, критерии выбора способа закупок, требования к процедурам внесудебного обжалования действий организаторов торгов, а также требования к механизму контроля и оценки эффективности закупочной деятельности и организации работы по улучшению закупочной деятельности.

Также продолжается работа по вопросу совершенствования системы применения штрафных санкций к организациям-исполнителям, участвующим в поставках продукции по государственному оборонному заказу.

6.2. Рассмотрение жалоб, осуществление плановых и внеплановых проверок

При проведении плановых и внеплановых проверок в отношении закупок, осуществляемых в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, в 2016 г. ФАС России рассмотрено 565 жалоб, проведено 327 внеплановых проверок, выдано 212 предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок в рамках ГОЗ.

Ниже приведены диаграммы, содержащие сведения о количестве осуществленных проверок, рассмотренных жалобах в 2016 г. по сравнению с 2015 г.

Из представленных сведений следует, что количество осуществленных ФАС России внеплановых проверок, рассмотренных жалоб в 2016 г. увеличилось по отношению к 2015 г., вместе с тем уменьшилось количество выданных предписаний.

6.3. Согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 31.03.2015 № 189 «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» (далее — Порядок) в 2016 году рассмотрено 691 процедур в части возможности согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в том числе по результатам проведения закрытых процедур закупок из которых в 36 случаях отказано в согласовании в связи с выявленными нарушениями законодательства Российской Федерации о контрактной системе.

Основаниями для отказа в согласовании заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) являлись выявленные нарушения.

– Необоснованный допуск единой комиссией заказчика участников закупки к участию в закупке.

– Необоснованный отказ в допуске участников закупки к участию в закупке.

Установление требований в документации о закупке в нарушении законодательства Российской Федерации о закупке, а именно установление излишних требований к участникам закупки.

За указанный период ФАС России в соответствии с Порядком рассмотрено 3 766 случаев (лотов) применения закрытых процедур при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

В связи с выявленными нарушениями порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в 387 случаях отказано в согласовании проведения закрытых процедур.

Причины для отказа в согласовании применения закрытого конкурса, закрытого конкурса с ограниченным участием, закрытого двухэтапного конкурса, закрытого аукциона за 2016 года являлись следующие.

– Ограничение количества участников закупки в перечне, представленном в составе обращения о согласовании применения закрытой закупки.

– Ненадлежащее обоснование отнесения сведений о закупке товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, к сведениям, составляющим государственную тайну (в случае, указанном в пункте 1 части 2 статьи 84 Закона о контрактной системе; ненадлежащее обоснование отнесения содержащихся в документации о закупке или в проекте контракта сведений о предмете закупки товаров, работ, услуг к сведениям, составляющим государственную тайну (в случае, указанном в пункте 2 части 2 статьи 84 Закона о контрактной системе);

– Возврат обращений о согласовании проведения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) осуществлялся в связи с направлением документов без учета требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне, а также непредставления документов и (или) информации, предусмотренных Порядком.

6.4. 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)» рассмотрено 106 обращений о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков, из них в 76 случаях принято решение о включении в реестр недобросовестных поставщиков.

Соотношение количества рассмотренных в 2016 году и аналогичном периоде 2015 года обращений к числу включенных в реестр недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков) представлено на следующей диаграмме:

Приведенные в диаграмме данные свидетельствуют о том, что количество обращений заказчиков в ФАС России по вопросам включения участников закупок в рамках исполнения государственного оборонного заказа в реестр недобросовестных поставщиков в 2016 году по сравнению с 2015 годом уменьшилось.

6.5. Административная практика

Всего в 2016 году возбуждено 877 дел об административных правонарушениях. Вынесено 493 постановлений о назначении административного наказания в виде штрафа на сумму 8 414 900,00 рублей. Взыскано (уплаченных) за 2016 год на сумму 6 351 330,00 рублей. Приведенные в диаграмме данные свидетельствуют о том, что количество дел об административных правонарушениях, возбуждаемых Управлением, в 2016 г. по сравнению с 2015 г. возросло.

Приведенные в диаграмме данные свидетельствуют о том, что количество дел об административных правонарушениях, возбуждаемых Управлением, в 2016 году по сравнению с 2015 годом возросло на 82% (на 394 дела), количество выданных постановлений о наложении административных наказаний — на 105 % (на 252 дела).

Также, ФАС России в 2016 г. в целях единообразной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере государственного оборонного заказа проведен ряд рабочих встреч с представителями заказчиков (МВД России, ФСБ России, Минобороны России) в результате встреч до заказчиков доведена позиция ФАС России в части применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере государственного оборонного заказа, что повлияло на результаты определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

6.6. Обеспечение в сфере ГОЗ

Наделение организаций статусом единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в конкурентных сферах

Имеют место случаи наделения организаций статусом единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в сферах, являющихся конкурентными. Наделение организации статусом единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в конкурентных сферах не всегда эффективно, оправдано, с точки зрения обеспечения надлежащего исполнения государственного оборонного заказа, и может привести к ограничению конкуренции. К примеру, распоряжениями Правительства Российской Федерации установлена обязанность исполнителей государственных контрактов осуществлять закупки камвольных тканей для производства форменной одежды у ООО «Брянский камвольный комбинат» (далее – ООО «БКК»).

При этом, российский рынок камвольных тканей является конкурентным, ввиду присутствия других производителей камвольных тканей, помимо ООО «БКК»: ООО «ПО «Свердловский камвольный комбинат» и ОАО «Павлово-Посадский камвольщик». Определение в качестве дополнительного условия исполнения государственных контрактов на поставку предметов форменной одежды для нужд федеральных органов исполнительной власти обязанности исполнителей таких государственных контрактов осуществлять закупки камвольных тканей для производства указанной форменной одежды у ООО «БКК» создает преимущества данному комбинату при осуществлении предпринимательской деятельности, и может привести к сокращению числа производителей камвольных тканей и, следовательно, приведет к ограничению конкуренции на соответствующем товарном рынке. В рамках работы, проводимой ФАС России, установлено, что ряд поставщиков форменной одежды, закупающих для ее производства

камвольную ткань у ООО «БКК», указывают на проблемы с выполнением заказов со стороны ООО «БКК», а именно: выявлены случаи несоблюдения графиков поставок, установления длительных сроков изготовления и поставки камвольной ткани, выходящих за рамки сроков поставки готового вещевого имущества по заключенным исполнителями государственным контрактам, поставки бракованной продукции.

Имели место случаи, когда исполнители государственных контрактов на поставку вещевого имущества с целью исполнения соответствующих контрактов в установленные сроки вынуждены были прибегать к услугам фирм-посредников при закупке камвольных тканей, произведенных ООО «БКК», так как предложенные ООО «БКК» сроки производства камвольных тканей не позволяли исполнить государственный контракт в установленный срок. При этом, произведенная продукция принималась государственными заказчиками в полном объеме, как соответствующая установленным требованиям.

Кроме того, в ряде случаев организации, наделенные статусом единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), не обладают необходимыми производственными мощностями и для выполнения государственных контрактов, в следствие чего привлекают соисполнителей для исполнения государственного заказа.

Так, в результате проведения проверки соблюдения АО «Военторг» (определенного распоряжением Правительства Российской Федерации единственным поставщиком имущества вещевой службы для Вооруженных Сил Российской Федерации) требований законодательства Российской Федерации о государственном оборонном заказе установлено, что в 2015-2016 гг. в 88,6 % случаев для обеспечения выполнения государственного оборонного заказа в качестве исполнителей государственных контрактов АО «Военторг» привлекало организации, не входящие в одну группу лиц с АО «Военторг».

Также имеют место случаи, когда единственные исполнители ненадлежащим образом исполняли государственные контракты по государственному оборонному заказу в сфере строительства. АО «Главное управление обустройства войск» (далее - АО «ГУОВ») и ФГУП «Спецстройинжиниринг» при Спецстрое России» (далее - ФГУП «Спецстройинжиниринг») решениями Правительства Российской Федерации определены единственными исполнителями проектно-изыскательских работ, работ по строительству, капитальному ремонту и реконструкции объектов специального назначения Минобороны России.

В 2016 г. ФАС России были проведены проверки в отношении ФГУП «Спецстройинжиниринг» и АО «ГУОВ». Проверки ФГУП «Спецстройинжиниринг» и АО «ГУОВ» показали, что организации не выполняют работы по государственным контрактам самостоятельно, а осуществляет функции по распределению работ, предусмотренных государственными контрактами, среди прочих хозяйствующих субъектов.

В результате отсутствия должного контроля за действиями субподрядчиков АО «ГУОВ» сорваны сроки выполнения работ по государственным контрактам, общая сумма которых более 200 млрд. рублей.

При этом, отдельные контракты должны быть исполнены в 2013-2014 гг. ФГУП «Спецстройинжиниринг» сорваны сроки выполнения работ по государственным контрактам, общая сумма которых более 150 млрд. рублей. Анализ исполнения работ в сфере капитального строительства показал, что основными причинами срыва сроков исполнения работ являются

- единственные поставщики (исполнители) работ по государственному оборонному заказу не обладают достаточными производственно-техническими и людскими ресурсами для выполнения строительно-монтажных и проектно-изыскательских работ в объемах, предусмотренных государственными контрактами;
- заключение государственных контрактов осуществляется одновременно на проектные работы и строительно-монтажные работы; строительно-монтажные работы ведутся в отсутствие проектно-сметной документации;
- ответственность за срыв сроков исполнения работ по государственным контрактам несоизмеримо мала по сравнению со стоимостью работ по государственным контрактам;
- срок давности за нарушение сроков исполнения работ составляет 1 год, что не позволяет в отдельных случаях наложить штраф на должностных лиц, ответственных за выполнение работ по государственным контрактам;

Кроме того, АО «ГУОВ» и ФГУП «Спецстройинжиниринг» не проводится претензионная работа в отношении привлекаемых субподрядчиков.

Размер выявленной неустойки, не истребованной у субподрядных организаций, составил для АО «ГУОВ» более 1,5 млрд. рублей, для ФГУП «Спецстройинжиниринг» - более 10 млрд. рублей.

Также установлено, что значительная часть денежных средств, полученных АО «ГУОВ» от Минобороны России в качестве авансов, была направлена на цели, не связанные с выполнением работ, предусмотренных государственными контрактами, для реализации которых выделялись средства.

7. Итоги надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе

7.1. Общее количество рассмотренных дел

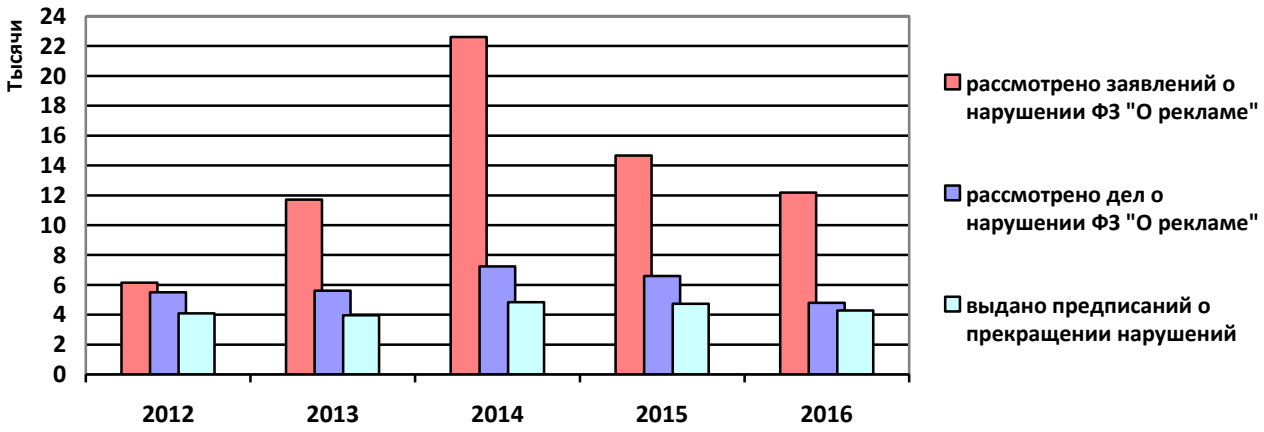
Одной из функций антимонопольного органа является государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе. При этом законодательство о рекламе, в том числе с учётом постановления Конституционного Суда РФ от 04.03.1997 № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18

июля 1995 года «О рекламе», развивает положения конкурентного законодательства.

В 2016 году антимонопольные органы рассмотрели около 20 тысяч фактов, указывающих на событие нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, и 12190 заявлений о несоответствии рекламы требованиям законодательства о рекламе (в 2015 г. – около 21 тысячи фактов и 14664 заявления, в 2014 г. - более 28 тысяч фактов и 22603 заявления, в 2013 г. - более 19,5 тысяч фактов и 11716 заявлений, в 2012 г. - 16 тысяч фактов и 6151 заявление).

В результате проделанной работы возбуждено 4805 дел по фактам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, в ходе рассмотрения которых пресечено 6659 нарушений (в 2015 г. – 6598 дел и 7870 нарушений, в 2014 г. - 7245 дел и 8062 нарушения, в 2013 г. – 5612 дела и 8555 нарушений, в 2012 г. - 5509 дел и 11086 нарушений).

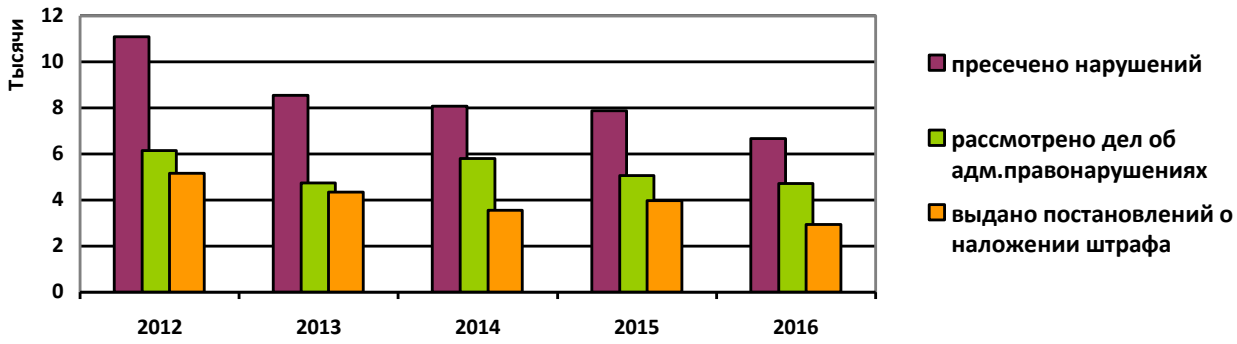
В соответствии с Правилами рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, вынесено 4230 предписаний о прекращении нарушения (в 2015 г. – 4726 предписаний, в 2014 г. - 4831 предписание, в 2013 г. – 3970 предписаний, в 2012 г. – 4082 предписания).



7.2. Административная практика

В зависимости от характера нарушения и его негативных последствий для конкуренции, потребителей и общества в целом антимонопольные органы применяют к нарушителям меры административного наказания и административного воздействия.

Так, в 2016 году возбуждено 4718 дел об административных правонарушениях, при этом необходимо отметить сохраняющуюся на протяжении 2012 – 2015 гг. общую динамику снижения количества дел об административных правонарушениях в сфере рекламы.



7.3. Структура правонарушений

В 2016 году наибольшее количество выявленных антимонопольными органами нарушений составили нарушения в рекламе финансовых услуг – 14,03% всех выявленных нарушений (в 2015 г. - 12,24%, в 2014 г. - 11,16%, 2013 г. – 14%, в 2012 г. – 23,62%).

Число нарушений в рекламе лекарственных средств, медицинских услуг и биологически активных добавок также составляет значительную долю всех выявляемых нарушений – 13,67% (в 2015 г. – 7,61%, в 2014 г. - 6,8%, в 2013 г. - 21,38%, в 2012 г. - 12,57%).

Существенным образом в 2016 году снизилось количество нарушений при распространении рекламы по сетям электросвязи, достигнув уровня 2013 года. В первую очередь, это связано с изменением законодательства о связи в части осуществления рассылок коротких сообщений, в том числе рекламы по сетям связи, что привело к сокращению нарушений в данной сфере по сравнению с предшествующими годами. В 2016 году такие нарушения составили 13,29% всех выявленных нарушений (в 2015 г. - 31,4%, в 2014 г. – 47,17%, в 2013 г. – 13,15%, в 2012 г. – 5%). В 2015 и 2014 годах показатель данных нарушений существенно вырос, и на фоне его роста сократилось процентное соотношение иных нарушений в общем числе выявленных за эти годы.

Распространение водящей в заблуждение рекламы в 2016 году составило 8,09% всех нарушений, что вполне сопоставимо с данными 2015 года (в 2015 г. – 7,48%, в 2014 г. - 6,13%, в 2013 г. – 7,8%, в 2012 г. - 14,31%).

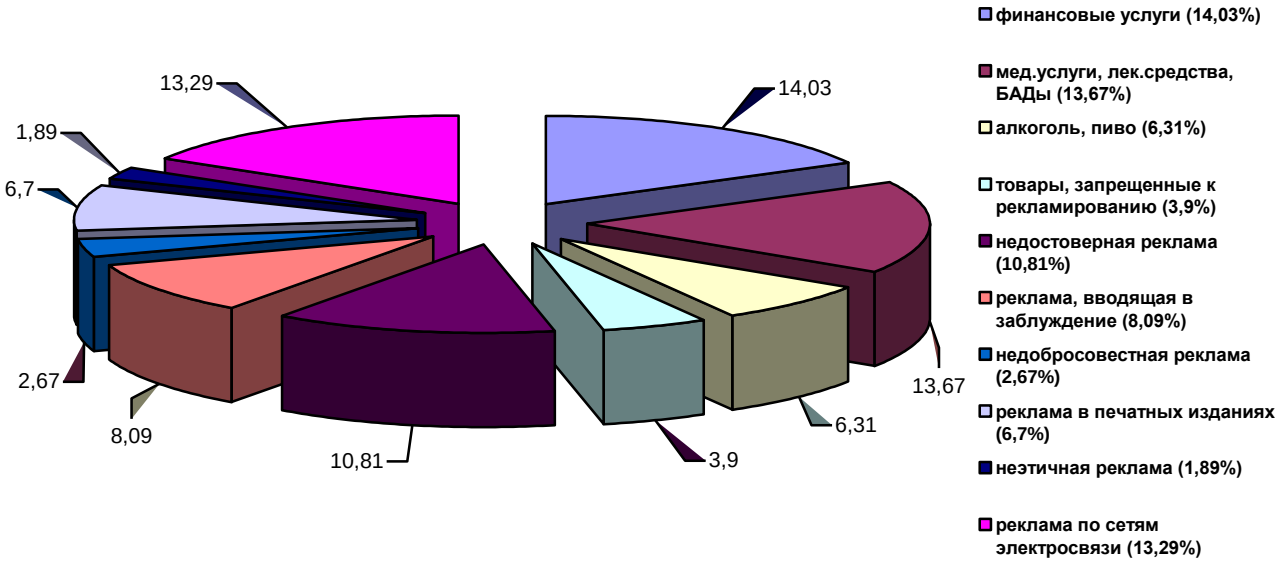
Количество недостоверной рекламы несколько выросло по сравнению с предшествующими годами – в 2016 году такие нарушения составили 10,81% всех нарушений (в 2015 г. – 9,75%, в 2014 г. - 6,28%, в 2013 г. – 8%, в 2012 г. - 8,08%).

Количество недобросовестной рекламы не претерпело существенных изменений: в 2016 году – 2,67% всех нарушений, в 2015 году – 1,98%, в 2014 году – 1,09%, в 2013 году – 1,51%, в 2012 году – 1,03%, а также количество неэтичной рекламы в 2016 году – 1,89% (в 2015 году – 1,65%, в 2014 году – 1,25%, в 2013 году – 1,51%, в 2012 году – 1,38%).

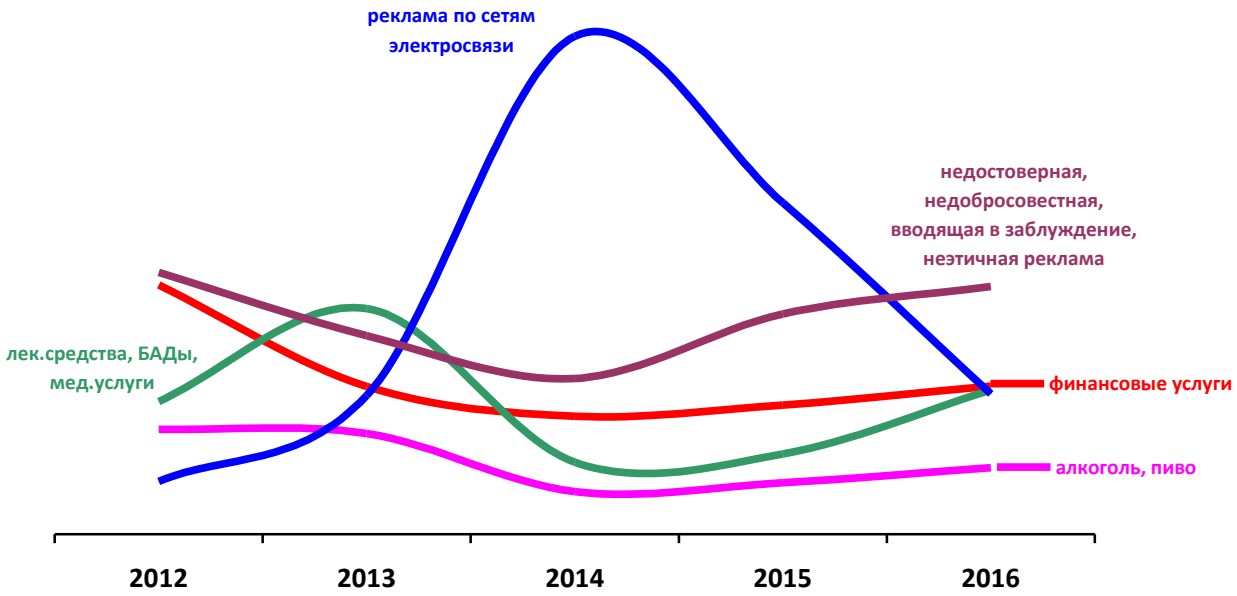
В 2016 году по сравнению с двумя предыдущими годами незначительно увеличилось количество нарушений в рекламе алкогольной

продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, (в 2016 г. – 6,31% всех нарушений, в 2015 г. – 4,87%, в 2014 г. – 4,04%, в 2013 г. – 9,54%, в 2012 г. – 9,93%).

Статистика нарушений за 2016 г. (в процентах)



Тенденции нарушений в рекламе товаров и услуг за 5 лет



7.4. Характеристика отдельных нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе

В 2016 году антимонопольные органы продолжили формирование практики выявления нарушений превышения допустимого уровня громкости звука рекламы в телепрограммах.

Частью 12 статьи 14 и частью 11 статьи 15 Федерального закона «О рекламе» на антимонопольный орган возложена обязанность осуществлять

надзор за соблюдением соответствия уровня громкости звука рекламы или анонсов уровню громкости прерываемых ими теле-, радиопрограмм или теле-, радиопередач как в ходе мониторинга телерадиовещания, так и в рамках осуществления плановых и внеплановых проверок, в том числе при поступлении соответствующих обращений юридических и физических лиц в целях защиты интересов и прав граждан в этой области.

Были рассмотрены дела в отношении ООО «ТЕЛЕКАНАЛ ТВ3» по признакам нарушения Федерального закона «О рекламе», выразившемся в превышении уровня громкости звука рекламы, сообщения о рекламе, анонсов и информации о телеканале над уровнем громкости звука телепередачи, транслировавшейся 07.12.2015 в г. Москве на телеканале «ТВ3», в отношении ООО «КХЛ-Маркетинг» по фактам превышения уровня громкости рекламы над средним уровнем громкости прерываемой рекламой телепередачи на телеканале «КХЛ», в отношении ООО «ТПО Ред Медиа» по фактам распространения рекламы, анонсов, сообщений о рекламе и заставок телеканала, превышающих уровень громкости звука прерываемой ими телепрограммы на телеканале «Наше новое кино».

Измерение соотношения уровня громкости звука блоков рекламы, сообщений о рекламе, анонсов, логотипов телеканалов и уровня громкости звука прерываемых ими телепередач производилось с помощью средства измерения Комплекс программно-аппаратный «АСК-громкость» и выявило превышение уровня громкости звука рекламы, анонсов, сообщений о рекламе, заставок телеканала над уровнем громкости звука фрагментов телепередач более чем на 1,5 дБ.

Указанная реклама была признана нарушающей часть 12 статьи 14 Федерального закона «О рекламе», рекламораспространителям выданы предписания о прекращении нарушения законодательства о рекламе, виновные лица привлечены к административной ответственности.

В 2016 году антимонопольные органы столкнулись с проявлением устойчивой тенденции использования в рекламе лекарственных препаратов утверждений не основанных на принципах доказательной медицины.

Так, печатная реклама препарата «Изопринозин» содержала утверждение: «Быстрое и бережное лечение ОРВИ без лишней медикаментозной нагрузки».

Вместе с тем словосочетание «быстрое лечение» лишено смысла, поскольку научно не определен порог и критерии, позволяющие рассматривать процесс лечения быстрым.

Кроме того, согласно инструкции по применению препарата «Изопринозин» продолжительность лечения ОРВИ препаратом составляет 5-14 дней и не отличается от продолжительности лечения другими препаратами с аналогичным действием.

Соответственно, сведения о таком потребительском свойстве препарата «Изопринозин», как способность быстрого лечения, являются

недостоверными и вводят потребителей в заблуждение, что нарушает требования пункта 2 части 3 статьи 5 Федерального закона «О рекламе».

Дело о нарушении законодательства о рекламе в рекламе препарата «Изопринозин» имеет важное значение для формирования правоприменительной практики по пресечению нарушений в рекламе лекарственных средств, содержащих утверждения о достижении быстрого лечебного эффекта от применения рекламируемых препаратов.

Рекламное утверждение о быстром лечении, являвшемся предметом рассмотрения данного дела, послужило поводом для обсуждения на совместном заседании Экспертного совета по применению законодательства о рекламе и Экспертного совета по развитию конкуренции в социальной сфере и здравоохранении проблемы использования такого утверждения в рекламе лекарственных препаратов. По итогам обсуждения на Экспертных советах и рассмотрения указанного дела предложен системный подход к оценке таких утверждений, как неверифицируемых и недостоверных с позиции доказательной медицины.

Кроме того, антимонопольные органы в 2016 году выявляли факты размещения рекламы букмекерских контор в запрещенных для распространения рекламы местах.

Так, например, на сайте bombardir.ru в виде анимированых рекламных баннеров размещалась реклама букмекерской конторы Леон, а также онлайн казино William Hill, Sportingbet, являющихся также букмекерскими конторами, на главной странице официального сайта Некоммерческого партнерства «Российская футбольная Премьер-Лига» по адресу http://www.rfpl.org в виде рекламного баннера размещалась реклама букмекерской конторы «Лига ставок».

В эфире телеканала «Матч!Футбол 1» до 22 часов местного времени размещалась реклама букмекерских контор «1xbet» и «Лига Ставок» В рекламных роликах букмекерской конторы «Лига Ставок» указывается наименование букмекерской конторы - «Лига Ставок», и демонстрируется логотип данной организации. Один из рекламных роликов завершается комментарием диктора «Букмекерская компания «Лига Ставок» и указанием на сайт www.ligastavok.ru. Второй - «Лига Ставок» - официальная букмекерская компания Российской Футбольной Премьер-лиги и указанием на сайт www.ligastavok.ru. В рекламном ролике букмекерской конторы «1xbet» содержится текстовое сообщение «ИДИТЕ НА xxxxl.me И ПОЛУЧИТЕ», которое сопровождается изображением официального сайта букмекерской конторы «1xbet», комментарием диктора: «1xbet» – первый в мире кошелек xxxxl. «1xbet» букмекеры. Все уменьшают — мы увеличиваем. Получите больше с «1xbet» и текстом внизу экрана «Кошелек — вымышленный объект».

Часть 2 статьи 27 Федерального закона «О рекламе» не допускает рекламу основанных на риске игр, пари в сети Интернет, а также в телепрограммах с 7 до 22 часов местного времени. При этом, согласно части

3 статьи 27 данного Закона указанные требования распространяются соответственно на рекламу организатора основанных на риске игр, рекламу сопутствующих азартным играм услуг и рекламу игорного заведения, в том числе рекламу мест осуществления деятельности по оказанию сопутствующих азартным играм услуг. Соответственно, действующим законодательством установлен запрет на размещение рекламы организатора основанных на риске игр, игорного заведения в сети Интернет, а также в телепрограммах с 7 до 22 часов местного времени.

Антимонопольный орган признал указанные рекламы букмекерских контор нарушающими статью 27 Федерального закона «О рекламе», выдал рекламораспространителям предписания о прекращении нарушения законодательства о рекламе, привлек виновных лиц к административной ответственности.

Кроме того, в 2016 году ФАС России сталкивался с размещением недостоверной рекламы. Так, телевизионная реклама услуг цифрового телевидения «Триколор ТВ» размещалась под лозунгом «Ноль рублей за комплект оборудования». В рекламном видеоролике утверждалось «... Если подключаешь спецтариф «Триколор ТВ» сейчас, то оборудование получаешь бесплатно... Так и есть, 0 рублей. 0 рублей за полный комплект оборудования для просмотра «Триколор ТВ». Видеоролик завершался пэкшотом с утверждением, выполненным крупным шрифтом: «0 рублей за комплект оборудования».

В дисклеймерах к видеоролику в течение короткого времени, не более 4 секунд, с использованием мелкого, нечитаемого шрифта белого цвета на пестром фоне приводились условия специального новогоднего предложения: *«Акция «Старт 0» проводится в период с 14.10.2015 по 31.12.2015 г. Информация об организаторе акции, правилах, сроках, месте ее проведения размещена на сайте http://tricolor.tv/». «Бесплатно, «0 рублей» - без дополнительной платы. При условии подписки на услугу «Единый старт 0» с помесячной оплатой по тарифу «Единый старт 0». «Ежемесячный платеж в течение 25 месяцев составляет 450 руб. Общая стоимость акционного предложения для участника составляет 11 250 руб.». «В стоимость услуг, оплачиваемых участником по акции, включена стоимость услуг по организации подключения участника к сети «Триколор ТВ», в том числе предоставление оборудования для получения услуг «Триколор ТВ». «Услуги дилера по доставке, установке и настройке оборудования оплачиваются дополнительно и не входят в стоимость акционного предложения»*.

В рекламе внимание потребителя фокусировалось на утверждении «0 рублей за комплект оборудования», соответственно реклама давала потребителям основание полагать, что данный комплект потребители получат бесплатно. Вместе с тем, в стоимость услуг, оплачиваемых участником акции, включена стоимость услуг по организации подключения участника к услугам «Триколор ТВ», в том числе предоставление оборудования для получения услуг «Триколор ТВ».

Таким образом, в рамках специального новогоднего предложения комплект оборудования для просмотра «Триколор ТВ» предоставлялся за плату, при условии оплаты подписки на услугу «Единый Старт 0» на 25 месяцев по цене 450 рублей за месяц (всего 112500 рублей). Однако согласно информации на сайте http://msk.tricolor.tv/abonents/services/39 стоимость услуг цифрового телевидения по пакету телеканалов «Единый» составляла 1200 рублей в год (100 рублей в месяц) или 2500 рублей за пользование услугами в течение 25 месяцев.

Соответственно стоимость предоставляемого в рамках акции комплекта оборудования определялась стоимостью акционного предложения (11 250 руб.) за вычетом стоимости услуг за 25 месяцев пользования пакетом телеканалов «Единый» (2500 руб.) и составляла 8 750 рублей.

При этом услуги дилера по доставке, установке и настройке оборудования оплачиваются дополнительно и не входят в стоимость акционного предложения.

Соответственно, информация, представленная в дисклеймерах, подтверждает недостоверность рекламного утверждения «0 рублей за комплект оборудования».

В соответствии с пунктом 4 части 3 статьи 5 Федерального закона «О рекламе» недостоверной признается реклама, которая содержит не соответствующие действительности сведения о стоимости или цене товара, порядке его оплаты, размере скидок, тарифов и других условиях приобретения товара.

В рекламе услуг цифрового телевидения «Триколор ТВ» под лозунгом «Ноль рублей за комплект оборудования» сообщалась недостоверная информация о стоимости комплекта оборудования для получения услуг «Триколор ТВ».

Рекламодателю указанной рекламы НАО «Национальная спутниковая компания» выдано предписание о прекращении нарушения законодательства о рекламе, Общество привлечено к административной ответственности.

7.5. Деятельность Экспертного совета по применению законодательства о рекламе при ФАС России

При ФАС России с 2004 г. успешно действует Экспертный совет по применению законодательства о рекламе, созданный для содействия антимонопольному органу в разрешении наиболее сложных вопросов, связанных с оценкой соответствия рекламы требованиям законодательства Российской Федерации. Данный Экспертный совет является консультативно-совещательным органом и состоит из представителей федеральных органов исполнительной власти, представителей объединений рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей, а также экспертов в отдельных областях знаний.

Среди основных задач Экспертного совета можно выделить экспертизу и оценку содержания рекламы; оценку воздействия рекламы на потребителей

рекламной информации; экспертизу соответствия действительности сведений, сообщаемых в рекламе; подготовку предложений по совершенствованию законодательства о рекламе.

В течение 2016 года было проведено 2 заседания Экспертного совета, одно из них – совместно с Экспертным советом по развитию конкуренции в социальной сфере и здравоохранении при ФАС России, второе – совместно с Экспертным советом по недобросовестной конкуренции при ФАС России.

На заседаниях Экспертного совета рассматривались вопросы, касающиеся

распространения рекламы корма для собак Pedigree с точки зрения наличия в рекламе сцен с изображением несовершеннолетних в опасных для их личности и психологического здоровья ситуациях,

распространения рекламы лекарственного препарата «Изопринозин», содержащей выражение «Быстрое и бережное лечение ОРВИ без лишней медикаментозной нагрузки», с точки зрения наличия признаков недостоверности или введения потребителей в заблуждение в рекламе,

использования российского флага в рекламе шампуня «Head&Shoulders» на предмет нарушения этических норм,

оценки действий компании Tele2 обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости,

наличия признаков недобросовестной конкуренции в действиях ОАО «Черкизовский мясоперерабатывающий завод».

Решения Экспертных советов учитываются ФАС России при осуществлении надзора за соблюдением законодательства о рекламе и реализуются при рассмотрении административных дел.

8. Рассмотрение тарифных споров и разногласий

ФАС России в рамках реализации полномочий по досудебному рассмотрению споров и тарифных разногласий, а также полномочий по рассмотрению заявлений (жалоб) об отмене тарифных решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) за 2016 год было рассмотрено 493 заявления, из них:

– 307 по досудебному рассмотрению споров, из которых по 78 требования удовлетворены/частично удовлетворены;

– 141 по рассмотрению тарифных разногласий, из которых по 39 требования удовлетворены/частично удовлетворены;

– 45 по рассмотрению заявлений об отмене тарифных решений, из которых по 26 заявлениям принято решение об отмене тарифных решений, в результате чего 181 тарифное решение отменено.

В результате рассмотрения указанных заявлений, а также в ходе проведения в 2016 году внеплановых проверок органов регулирования выявлены следующие случаи включения органами регулирования

экономически необоснованных (неподтвержденных) расходов регулируемых организаций в утвержденный тариф.

8.1. В рамках полномочий ФАС России по отмене тарифных решений органов регулирования было рассмотрено решение правления Региональной службы по тарифам Кировской области от 26.12.2014 № 49/24-ээ-2015 «Об индивидуальных тарифах на услуги по передаче электрической энергии по сетям общества с ограниченной ответственностью «Региональная распределительная сетевая компания» на долгосрочный период - 2015 – 2019 годы» и выявлены нарушения законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере электроэнергетики.

В ходе рассмотрения договоров аренды объектов электросетевого оборудования, используемого ООО «Региональная распределительная сетевая компания» (далее - ООО «РРСК») при оказании услуг по передаче электрической энергии в Кировской области, было установлено что электроэнергетическое оборудование - арендованные ООО «РРСК» распределительные устройства, линии электропередачи и шинопроводы, являются составными частями электростанций - Кировской ТЭЦ-5, Кировской ТЭЦ-4, Кировской ТЭЦ-1. Между, указанными распределительными устройствами, переданными в аренду ООО «РРСК», и электростанциями ПАО «Т Плюс» - Кировская ТЭЦ-5, Кировская ТЭЦ-4, Кировская ТЭЦ-1 существует технологическая зависимость. Указанные распределительные устройства являются неотъемлемыми составными частями электростанций ПАО «Т Плюс» - Кировской ТЭЦ-5, Кировской ТЭЦ-4, Кировской ТЭЦ-1, и в качестве самостоятельных объектов электросетевого хозяйства рассматриваться не могут.

Выделение сетевого оборудования из единого имущественного комплекса электрических станций и создание на их базе сетевых организаций с целью получения доходов за счет оплаты передачи электрической энергии через соответствующие объекты, приводит к дополнительной тарифной нагрузке на потребителей услуг по передаче электрической энергии.

Установленные факты доказали, что в отношении ООО «РРСК» у Региональной службой по тарифам Кировской области (решением об установлении тарифов) не имелось правовых оснований для установления тарифов на услуги по передаче электрической энергии и установление для ООО «РРСК» тарифов на услуги по передаче электрической энергии противоречит законодательству в области государственного регулирования цен (тарифов) в сфере электроэнергетики.

Таким образом, была сформирована правоприменительная практика в части запрета учета в составе регулируемых государством цен (тарифов) объектов электросетевого хозяйства, являющихся пристанционным оборудованием.

Указанная правоприменительная практика нашла свое отражение в постановлении Правительства РФ от 17.10.2016 № 1056 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по

вопросам отнесения владельцев объектов электросетевого хозяйства к территориальным сетевым организациям», которым были внесены изменения в постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 «О ценообразовании в области регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике", дополнив пунктом 81(7) регламентирующим порядок учета расходов на объекты электросетевого хозяйства, являющихся пристанционным оборудованием при установлении цен (тарифов) на услуги по передаче электрической энергии.

8.2. В рамках полномочий ФАС России по отмене тарифных решений органов регулирования был рассмотрен приказ ГУ «Региональная энергетическая комиссия» Тверской области от 29.12.2015 № 405-нп «Об установлении сбытовых надбавок гарантирующих поставщиков Тверской области на 2016 год» и установлен необоснованный учет органом регулирования в составе необходимой валовой выручки (далее - НВВ) сбытовой надбавки регулируемой организации расходов по статьям затрат «Проценты по обслуживанию кредитов» и «Резерв по сомнительным долгам».

При рассмотрении включенных затрат по статье «Проценты по обслуживанию кредитов, необходимых для поддержания достаточного размера оборотного капитала при просрочке платежей со стороны потребителей (покупателей)» было установлено, что со стороны регулируемой организации в нарушение действующего законодательства в области государственного регулирования цен (тарифов) был представлен заключенный договор между ОАО «АтомКапитал» и АО «Атомэнергосбыт» ОП «Тверьатомэнергосбыт» без проведения конкурсных торгов, также установлено, что в нарушение действующего законодательства регулируемой организацией не ведется раздельный учет доходов и расходов между обособленными подразделениями, осуществляющими регулируемую деятельность в разных субъектах в связи с чем определить фактическую дебиторскую и кредиторскую задолженность, а также фактические расходы по оплате процентов по обслуживанию кредитов АО «Атомэнергосбыт» ОП «Тверьатомэнергосбыт» невозможно.

По результатам анализа обосновывающих материалов по статье затрат «Резерв по сомнительным долгам», выявлено, что в орган регулирования со стороны АО «Атомэнергосбыт» ОП «Тверьатомэнергосбыт» не были представлены акты инвентаризации дебиторской задолженности, а также не подтверждено принятие сбытовой компанией мер по взысканию денежных средств с должников.

Со стороны ГУ «Региональная энергетическая комиссия» Тверской области не было представлено в ФАС России документального подтверждения проведения согласования НВВ АО «Атомэнергосбыт» ОП «Тверьатомэнергосбыт» с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых указанное юридическое лицо

осуществляет регулируемую деятельность, и не представлено в ФАС России материалов, подтверждающих осуществление указанного согласования НВВ.

Также при установлении тарифов на электрическую энергию на 2016 год органом регулирования неправомерно не было принято мер по исключению из расчета тарифов экономически необоснованных расходов регулируемой организации, фактически понесенных и профинансированных за счет выручки от регулируемой деятельности, при расчете и установлении регулируемых цен (тарифов) в электроэнергетике.

В результате установленных нарушений, повлекших завышение установленного тарифа для регулируемой организации, ФАС России отменено тарифное решение органа регулирования и предписано исключить экономически необоснованные затраты регулируемой организации.

ГУ «РЭК» Тверской области во исполнение приказа ФАС России установило цены (тарифы) на электрическую энергию для населения и приравненных к нему категорий потребителей по Тверской области на 2016 год, согласно которому одноставочный тариф для населения и приравненных к нему категорий потребителей снизился с 4,11 руб./кВт*ч. до 3,96 руб./кВт*ч.

Одноставочный тариф, дифференцированный по двум и трем зонам суток, также снизился.

8.3. В рамках полномочий ФАС России по рассмотрению досудебного спора между ООО «РВК-Воронеж» и Управлением по государственному регулированию тарифов Воронежской области, связанного с установлением тарифов на питьевую воду, а также на водоотведение в границах левобережной и правобережной частей города Воронеж, выявлены экономически необоснованные расходы ООО «РВК-Воронеж» на оказание информационно-консалтинговых и стратегических услуг с ООО Управляющей компанией «РОСВОДОКАНАЛ», не относящихся к регулируемым видам деятельности, которые были покрыты ООО «РВК-Воронеж» за счет поступлений от регулируемой деятельности, в размере 241,09 млн. руб.

Заключение договоров ООО «РВК-Водоканал» с ООО УК «РОСВОДОКАНАЛ» на вышеперечисленные услуги привело к дополнительной нагрузке на потребителей за счёт тарифного источника, что привело к социально-экономической напряженности в регионе и явилось нарушением одного из основных принципов тарифного регулирования - достижение и соблюдение баланса экономических интересов организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, и их абонентов.

Вышеуказанная сумма средств исключена ФАС России из НВВ ООО «РВК-Воронеж» 2016 года, в связи с чем тарифы в городе Воронеж снижены на 14,2 %.

8.4. По результатам проведения в 2016 году внеплановых выездных проверок в отношении органов регулирования - Службы Республики Коми

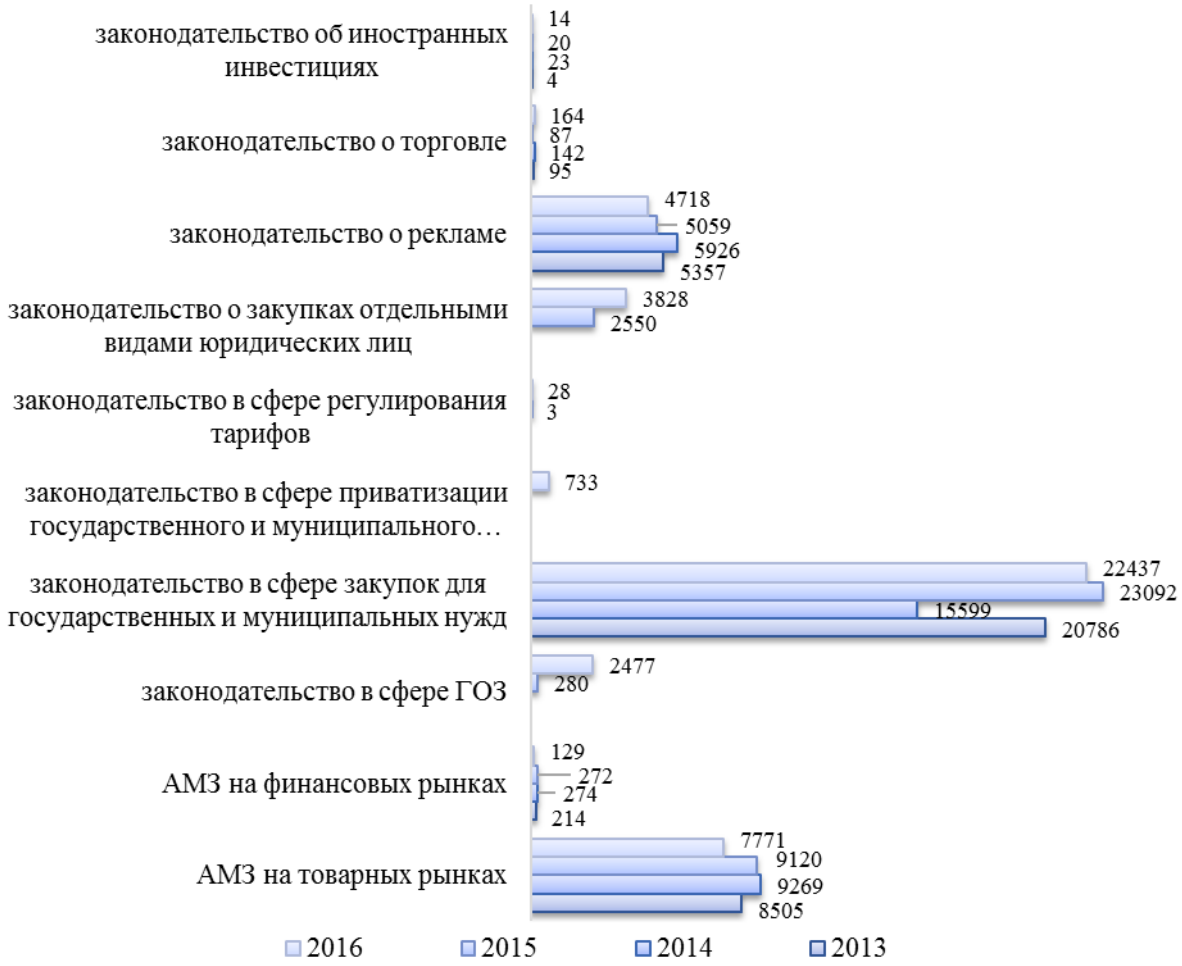
по тарифам и Региональной службы по тарифам Нижегородской области, Управлением также были выявлены случаи учета в составе НВВ регулируемых организаций экономически необоснованных расходов по следующим статьям затрат:

- «Отчисления в фонд энергосбережения»;
- «Прибыль на возврат заемных средств»;
- «Возврат процентов по заемным средствам за время строительства ТЭС»;
- «Покрытие кассового разрыва»;
- «Расходы на оказание юридических услуг»;
- «Расходы на страхование имущества» в т.ч. «ДМС и страхование автомобилей»;
- «Добровольное медицинское страхование»;
- «Резерв по сомнительным долгам»;
- «Расходы на негосударственное пенсионное страхование»;
- «Аренда имущества»;
- «Расходы на развитие производства, в т.ч. капитальные вложения»;
- «Выпадающие доходы от трансляции стоимости электрической энергии на оптовом рынке»
- «Расходы на уплату государственной пошлины (судебные издержки)» и др.

9. Результаты применения законодательства об административных правонарушениях

В 2016 году продолжилась динамика роста количества возбужденных дел об административных правонарушениях в области контроля за размещением государственного оборонного заказа; контроля соблюдения законодательства в сфере регулирования тарифов; контроля соблюдения законодательства о торговле, а также контроля соблюдения законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц (рисунок 19).

Рисунок 19. Структура возбужденных дел об административных правонарушениях в 2013-2016 гг.



В первую очередь необходимо отметить значительное снижение в 2016 г. количества случаев привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства на товарных рынках. Прежде всего, это обусловлено новыми требованиями 4-го антимонопольного пакета Закона о защите конкуренции в части расширения перечня оснований для выдачи предупреждения и эффективности применения данного инструмента антимонопольными органами на практике, а также совершенствования ст. 9.21 КоАП. Таким образом, общая динамика снижения количества возбуждаемых дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства в рамках Закона о защите конкуренции, соответствующим образом отразилась на динамике снижения количества дел по административным правонарушениям на товарных рынках.

Отдельно стоит отметить рост количества возбужденных дел об административных правонарушениях в сфере приватизации государственного и муниципального имущества. В результате внесения изменений в КоАП РФ в 2015 году была введена статья 7.32.4, устанавливающая ответственность за нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества, порядка заключения

договоров по результатам проведения таких торгов и продажи или в случае, если такие торги признаны несостоявшимися. В результате, ФАС России получила возможность возбуждать дела по данной статье. Также примечание к статье 2.4 КоАП РФ было дополнено положением о том, что к административной ответственности в качестве должностных лиц теперь могут привлекаться лица, осуществляющие функции по организации и проведению обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, в том числе члены конкурсной комиссии, аукционной комиссии, совершившие административные правонарушения, предусмотренные статьей 7.32.4 КоАП. Указанные лица несут административную ответственность как должностные лица.