

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**



**ДОКЛАД**  
**о состоянии конкуренции**  
**в Российской Федерации**  
**(краткая версия)**

**МОСКВА**

**2013**

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>4</b>
<b>1. КОНКУРЕНТНАЯ СРЕДА И ЗАЩИТА КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	<b>5</b>
1.1. Значимые результаты защиты конкуренции в 2012 году и актуальные задачи защиты конкуренции в Российской Федерации.....	5
1.1.1. Вклад ФАС России в поддержание и создание условий для конкуренции на рынках Российской Федерации: итоги 2012 года .....	5
1.1.2. Актуальные задачи развития конкурентной политики .....	12
1.2. Программные документы в сфере развития конкуренции.....	13
1.3. Международное сотрудничество как фактор повышения эффективности реализуемой конкурентной политики.....	13
1.4. Оценочные характеристики конкуренции в Российской Федерации.....	14
1.4.1. Оценка наличия условий для развития конкуренции.....	15
1.4.2. Оценка конкурентной среды по результатам опроса хозяйствующих субъектов .....	20
1.4.3. Оценки состояния конкурентной среды в Российской Федерации с использованием мировых рейтингов .....	25
1.4.4. Макроэкономические последствия ограничения конкуренции .....	27
1.5. Основные результаты антимонопольного регулирования в Российской Федерации в 2012 году.....	28
1.5.1. Результаты контроля за экономической концентрацией .....	28
1.5.2. Выявленные нарушения антимонопольного законодательства .....	29
1.5.3. Предупреждения и предостережения как новый инструмент антимонопольного контроля: анализ практики .....	31
<b>2. ТЕМЫ ГОДА</b> .....	<b>35</b>
2.1. Развитие конкуренции на рынках авиакеросина и услуг по заправке самолетов.....	35
2.1.1. Анализ опыта либерализации рынков аэропортового развития в странах Евросоюза.....	35
2.1.2. Российская практика либерализации рынков обеспечения авиатопливом .....	36
2.1.3. Совершенствование институциональных условий развития конкурентной среды на рынках обеспечения авиатопливом.....	38
2.2. Контроль за размещением госзаказа, торгами и заключением договоров по их результатам.....	39
2.2.1. Контроль за размещением госзаказа в 2012 году и его влияние на конкуренцию .....	39
2.2.2. Выявление ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий в рамках антимонопольного контроля за торгами .....	43
2.2.3. Анализ практики контроля за торгами и заключением договоров по их результатам .....	46
2.2.4. Анализ контроля закупок государственными компаниями и иными хозяйствующими субъектами, регламентируемых Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».....	48
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	<b>53</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1. АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	<b>53</b>
1. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями хозяйствующих субъектов.....	53
2. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями с участием органов государственной власти и местного самоуправления .....	54
3. Противодействие недобросовестной конкуренции.....	55
4. Контроль за соблюдением органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства .....	57
5. Контроль за предоставлением услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления органами государственной власти (органами местного самоуправления) государственных (муниципальных) услуг .....	59
6. Контроль за предоставлением государственных (муниципальных) преференций хозяйствующим субъектам.....	62
7. Контроль за иностранными инвестициями в стратегические хозяйственные общества .....	64
8. Обеспечение соблюдения принципов конкуренции при осуществлении государственного регулирования внешнеторговой деятельности.....	67
9. Контроль за соблюдением антимонопольных требований законодательства о торговле .....	69
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 2. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА ОТДЕЛЬНЫХ ТОВАРНЫХ РЫНКАХ</b> .....	<b>71</b>

<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ СЕКТОРОВ ЭКОНОМИКИ И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ РЕШЕНИЯ .....</b>	<b>74</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ФАС РОССИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ.....</b>	<b>75</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СО СТОРОНЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО СООБЩЕСТВА .....</b>	<b>76</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 6. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МАТЕРИАЛЫ, ВКЛЮЧЕННЫЕ В ДОКЛАД ПО РЕШЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ КОМИССИИ ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ И РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА (ПРОТОКОЛ ОТ 18.06.2013 № 2) .....</b>	<b>76</b>

## Введение

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

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

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

Доклад разрабатывался в соответствии с планом мероприятий («дорожной картой») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2579-р, с учетом правил, утвержденных Правительственной комиссией по развитию конкуренции и малого и среднего предпринимательства.

Разработка настоящего Доклада была осуществлена Федеральной антимонопольной службой с участием Министерства экономического развития Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и общественных объединений предпринимателей (в том числе Общероссийской общественной организации "Деловая Россия", Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства "ОПОРА РОССИИ", Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей, Автономной некоммерческой организации "Агентство стратегических инициатив").

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

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

# **1. Конкурентная среда и защита конкуренции в Российской Федерации**

## *1.1. Значимые результаты защиты конкуренции в 2012 году и актуальные задачи защиты конкуренции в Российской Федерации*

Поддержка конкуренции в Российской Федерации гарантируется Конституцией Российской Федерации, является постоянным приоритетом государственной политики.

Вопросы реализации конкурентной политики в 2012 году находились в центре внимания Президента и Правительства Российской Федерации. Так, на заседании наблюдательного совета Агентства стратегических инициатив, состоявшемся 22 ноября 2012 года в Кремле, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «за последнее время в сфере антимонопольного регулирования принято немало важных решений. Однако эту работу следует последовательно продолжать, в том числе значительно ограничить нарушения конкуренции со стороны государственных и муниципальных органов власти. Предприниматели должны на деле почувствовать улучшение конкурентной среды».

В послании Президента Федеральному Собранию (12 декабря 2012 г.) также отмечалось, что «Реальное изменение структуры экономики, создание новых и возврат лидерства в традиционных промышленных отраслях, развитие малого и среднего бизнеса – это ключевые вопросы. Убеждён, в центре новой модели роста должны быть экономическая свобода, частная собственность и конкуренция, современная рыночная экономика, а не государственный капитализм.

...Для качественного обновления экономики нужна честная конкуренция».

### ***1.1.1. Вклад ФАС России в поддержание и создание условий для конкуренции на рынках Российской Федерации: итоги 2012 года***

*Важнейшие дела о нарушении антимонопольного законодательства*

1) В 2012 году завершилась судебная проверка решения и предписаний ФАС России по делу о картеле на рынке жидкой каустической соды (установление участниками картеля цены на соду и раздел рынка по кругу покупателей товара). Суд подтвердил правоту антимонопольного органа.

По факту организации картеля возбуждено уголовное дело по признакам нарушения пунктов «а» и «в» части 2 статьи 178 УК РФ, наложены административные штрафы на сумму более 1,6 миллиардов рублей.

2) Раскрыт «минтаевый картель», участниками которого являлись 26 компаний-добытчиков минтая; участники привлечены к административной ответственности, проводится защита решения ФАС России в судах.

3) Выявлено и устранено злоупотребление доминирующим положением со стороны ОАО «Газпром» в форме установления монопольно высокой цены на

серу жидкую (используемую при производстве сложных минеральных удобрений, основными потребителями которых являются сельхозпроизводители); на ОАО «Газпром» наложен штраф в размере 17,5 млн. руб.

4) Выявлено нарушение Росимуществом порядка реализации имущества, обращенного в собственность Российской Федерации, что позволило устранить системные нарушения в реализации указанного имущества и внедрить проведение конкурсных процедур.

5) Выявлено и устранено нарушение - установление необоснованных требований к участникам торгов и товарам (эксплуатационным материалам), совершенное ФГУП «Почта России», которое привело к ограничению доступа участников на рынок, созданию преимущественных условий участия в торгах, в том числе путем доступа к информации.

6) Выявлено и устранено нарушение, совершенное ЗАО «ТрансКатКабель» / ОАО «РЖД» (координация деятельности независимых хозяйствующих субъектов, которая привела к последствиям в виде ограничения конкуренции на рынке кабельно-проводниковой продукции).

7) Выявлено и устранено нарушение, совершенное ОАО «РЖД», выразившееся в издании запрета на подачу и погрузку в полувагоны инвентарного парка любой другой номенклатуры груза, кроме угля для нужд ЖКХ и в адрес энергетических предприятий. Из-за резкого роста стоимости транспортной составляющей это могло привести к росту цен на товары и срыву поставок. Решение по делу закрепляет обязанность перевозчика по оказанию комплексной транспортной услуги железнодорожных перевозок грузов.

8) Выявлено и устранено нарушение, совершенное «Юниаструм Банк» (ООО), АКБ «Инвестторгбанк» (ОАО) и ОАО «СКБ-банк»: осуществление недобросовестной конкуренции, выразившейся в привлечении клиентов – физических лиц выгодными условиями вкладов и последующем ухудшении потребительских свойств таких вкладов путем введения разного рода комиссий, существенно снижающих доходность дополнительных взносов в эти вклады, или введения запрета на их пополнение. В результате кредитными организациями возвращены вкладчикам денежные средства (свыше 16 миллионов рублей), удержанные в виде комиссий за пополнение вкладов.

9) Выявлено и пресечено международное антиконкурентное соглашение между ПАО «Днепровагонмаш» (Украина) и ООО «Евразийский трубопроводный консорциум» (Российская Федерация), направленное на ограничение доступа на рынок железнодорожных платформ для перевозки широкоформатного листового проката.

10) Выявлено и устранено нарушение со стороны группы лиц в составе ООО «Востокнефтепровод», ЗАО «Транснефть-Сервис» установленного

нормативными правовыми актами порядка ценообразования на услуги по перевалке, наливу, сливу нефти, а также создание дискриминационных условий в п.н. Мегет, что привело к ограничению конкуренции и ущемлению интересов потребителей.

11) Выявлено и устранено нарушение иностранными компаниями законодательства в сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение: «Telenor East Holding II AS» (Королевство Норвегия) в отношении сделок с акциями компании «ВымпелКом Лтд.»; «Пасифик Андес Интернейшнл Холдингз Лимитед» (Гонконг, Китайская Народная Республика) в отношении связанных с ней российских рыбопромысловых организаций в Дальневосточном регионе, являющихся хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение; а также нарушение законодательства в сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций организациями «ХАЗАР СИ ШИППИНГ ЛАЙНЗ», «Саус Вэй Шиппинг Эдженси» и «АЗОРЕС ШИППИНГ КАМПАНИ», косвенный контроль над которыми осуществляет Исламская Республика Иран, в отношении сделок с акциями ОАО «Астраханский порт».

#### *Противодействие картелям*

Создана система противодействия картелям, иным антиконкурентным соглашениям и согласованным действиям в рамках взаимодействия с правоохранительными органами. Совместно с ВНИИ МВД России и руководством ГУЭБ и ПК МВД России подготовлены базовые методические материалы для сотрудников органов внутренних дел. Вошло в практику ФАС России проведение внезапных проверок с участием представителей прокуратуры, органов внутренних дел, ФСБ России.

#### *Интеграция рынка электроэнергии и мощности в единый федеральный рынок*

ФАС России продолжила работу по устранению барьеров, снижению количества зон свободного перетока (далее – ЗСП) и либерализации рынка мощности. Согласно правилам оптового рынка, цена на мощность формируется в каждой ЗСП под влиянием спроса и предложения, а также с учетом некоторых особенностей в ценообразовании (например, применение максимального уровня цены). В 2011 году таких зон на рынке мощности было 29, и в каждой зоне была своя цена.

В полномочия ФАС России включен анализ конкуренции в данных зонах в целях установления возможности введения или невведения предельного уровня цен («прайс-кэпа») на соответствующих территориях. В 2011 году лишь в двух ЗСП из 29 конкурентные отборы мощности прошли без ценового предела. В 2012 году произошел ряд положительных изменений, связанных со снижением количества ЗСП (с 29 до 22) и с увеличением зон без «прайс-кэпа» (с 2 до 5). В результате доля объемов торгуемой мощности в ЗСП без «прайс-кэпа» по сравнению с 2012 годом выросла до 58,3% относительно общего объема мощности, торгуемой в ценовых зонах оптового рынка, причем в первой ценовой

зоне оптового рынка такая доля мощности составляет 51,5%, а во второй – 83,1%. Согласно решению ФАС России (приказ) предельные уровни цен для проведения конкурентных отборов мощности в 2013 году вводятся в 18 ЗСП из 23. В результате отборы мощности без «прайс-кэпа» прошли в пяти ЗСП, а именно в ЗСП «Сибирь», «Урал», «Центр», «Волга» и «Вятка».

Введены дополнительные требования к участникам, занимающим доминирующее положение на рынке электрической энергии (мощности), в целях создания конкурентных условий. Полномочием ФАС России на рынке мощности является принятие решения о введении дополнительных требований к ценовым заявкам, подаваемым для участия в конкурентном отборе мощности (далее – КОМ) поставщиками мощности (группы лиц), занимающими доминирующее положение на оптовом рынке в пределах одной ЗСП.

#### *Совершенствование процедур проведения аукциона на предоставление государственного (муниципального) имущества*

Разработаны и приняты направленные на реализацию Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках) постановления Правительства Российской Федерации: от 25.06.2012 № 631 «О внесении изменений в Положение о Федеральной антимонопольной службе», которым ФАС России наделена полномочиями по ведению реестра недобросовестных поставщиков и установлению порядка определения совокупной доли участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования и юридических лиц в уставных капиталах хозяйственных обществ; и от 22.11.2012 № 1211 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», которым установлен перечень сведений, включаемых в реестр недобросовестных поставщиков, порядок включения таких сведений, правила ведения реестра недобросовестных поставщиков, правила направления заказчиками таких сведений в ФАС России.<sup>1</sup>

#### *Новые правила недискриминационного доступа*

ФАС России разработала поправки в Правила недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах.

---

<sup>1</sup> Необходимо также отметить, что Минэкономразвития России в целях обеспечения единых процедур проведения аукционов на предоставление государственного имущества, земельных и природных ресурсов, в том числе аукционов в электронной форме с 1 января 2013 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10.09.2012 № 909 расширил функционал официального сайта Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о проведении торгов [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) в части информации о торгах, подлежащей к размещению. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.2012 № 860 утвержден порядок организации и проведения продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Устанавливается, что Правила определяют общие принципы и порядок обеспечения доступа операторов и/или самообслуживающихся потребителей, к оказанию услуг (работ) по наземному обслуживанию отдельных видов (полностью или частично) (далее – услуги по НО) с использованием объектов инфраструктуры аэропортов, включая объекты централизованной инфраструктуры (далее – объекты инфраструктуры), а также к самим объектам инфраструктуры, с использованием которых оказываются эти услуги. В целях создания конкурентных условий при оказании услуг по НО в аэропорту вносятся дополнения, касающиеся определения общих принципов обеспечения доступа к объектам инфраструктуры, используемым для оказания услуг по НО и самообслуживанию, а также доступа операторов и самообслуживающихся потребителей к оказанию услуг по НО с использованием объектов инфраструктуры, на условиях, не допускающих создания преимуществ одним лицам (одному лицу), оказывающим услуги по НО, по отношению к другим (другому). Устанавливаются: перечень существенных условий договора на предоставление услуг в аэропорту, заключаемого главным оператором аэропорта с потребителями; перечень существенных условий договора на предоставление объектов инфраструктуры, с использованием которых могут быть оказаны услуги по НО в аэропорту, заключаемого главным оператором с операторами или самообслуживающимися потребителями; перечень услуг (работ) по НО, по которым даже при наличии ограничений (экономического, технического, технологического и/или экологического характера) главный оператор должен принимать меры, обеспечивающие доступ на рынок по НО в аэропортах и функционирование нескольких хозяйствующих субъектов. Это обслуживание пассажиров, обеспечение заправки воздушных судов авиационным топливом, хранение авиационного топлива, обработка грузов, техническое обслуживание воздушных судов.

#### *Развитие конкуренции на рынке услуг почтовой связи*

ФАС России уделялось большое внимание разработке механизмов, направленных на развитие конкуренции на рынках услуг почтовой связи. В ходе разработки проекта федерального закона «О почтовой связи» в него включены предложения ФАС России, направленные на формирование конкурентной среды на рынках услуг почтовой связи, а также смежных с ними рынках (подписка и доставка периодических печатных изданий, доставка счетов и квитанций, электронная торговля). Предусмотрена возможность функционирования более чем одного универсального оператора почтовой связи, в том числе путем взаимодействия инфраструктур. Прямо определена обязанность предоставления недискриминационного доступа к инфраструктуре почтовой связи универсального оператора; определены возможности обмена транзитными отправлениями; предусмотрены равные условия доступа всех операторов почтовой связи к услугам транспортных организаций, недискриминационные условия доступа всех операторов связи к абонентским почтовым ящикам.

#### *Создание конкурентных рынков услуг в портах*

В 2012 году ФАС России принимались меры по недопущению сдерживания перехода рынка услуг в морских портах (услуги по разгрузке-выгрузке, хранению грузов, далее - ПРР) из состояния естественных монополий в состояние конкурентного рынка.

*Вновь принятый Закон об образовании в Российской Федерации ориентирован на развитие конкуренции в сфере образования.*

Так, согласно пункту 11 части 1 статьи 3 Закона одним из принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования является недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования. Согласно данному принципу негосударственным образовательным организациям должно быть гарантировано обеспечение равных прав на получение государственной и муниципальной поддержки, а также на участие в государственных и муниципальных программах и проектах.

Социальные гарантии в сфере образования распространены на образовательные организации независимо от их организационно-правовой формы и форм собственности. Категория «национальный исследовательский университет» устанавливается образовательной организации высшего образования по результатам конкурсного отбора. Увеличение стоимости платных образовательных услуг после заключения договора не допускается, за исключением увеличения стоимости указанных услуг с учетом уровня инфляции. В профессиональном образовании контрольные цифры приема распределяются по результатам публичного конкурса. Кроме того, вводится целевое использование имущества сферы образования после ликвидации образовательной организации. Вместе с тем в Законе не предусмотрен механизм, обеспечивающий целевое использование имущества образовательных организаций: ведение реестров названного имущества, особый порядок использования имущества и выведения его из реестров.

*Совершенствование контроля за соблюдением законодательства о торговле*

В рамках мониторинга антимонопольными органами проведено 256 проверок соблюдения участниками отношений в сфере торговой деятельности, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольных требований Закона о торговле, проанализировано более 8 500 договоров поставки продовольственных товаров и договоров оказания услуг.

Мониторинг и анализ практики применения Закона о торговле показали, что ряд статей Закона о торговле и соответствующих норм КоАП нуждаются в уточнении. ФАС России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (по вопросам регулирования торговой деятельности), который после прохождения процедуры согласования с заинтересованными органами исполнительной власти будет внесен в Правительство Российской Федерации.

*Разработка и публикация рекомендаций по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению сырья для производства минеральных удобрений*

В 2012 году завершена разработка рекомендаций по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению сырья для производства минеральных удобрений (далее – Рекомендации). Рекомендации представляют собой структурированную позицию ФАС России в отношении ценообразования и порядка проведения договорной компании по приобретению апатитового концентрата и хлористого калия и направлены на предупреждение нарушений антимонопольного законодательства на этом рынке. Рекомендации включают разъяснения хозяйствующим субъектам, какие действия на данных рынках не будут рассматриваться ФАС России, как нарушающие антимонопольное законодательство.

Рекомендации являются основополагающим документом в части антимонопольного регулирования монополизированных рынков хлористого калия и апатитового концентрата.

*Устранение монопольных цен посредством развития биржевой торговли*

«Третьим антимонопольным пакетом» в Закон о защите конкуренции внесены дополнения, определяющие условия, при соблюдении которых установленная на бирже цена товара не признается монопольно высокой (часть 5 статьи 6 Закона о защите конкуренции).

С целью реализации указанных положений приказом ФАС России от 26.06.2012 № 409 был утвержден Порядок предоставления бирже списка аффилированных лиц хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, аккредитованным и (или) участвующим в торгах (в том числе путем подачи заявок на участие в торгах брокеру, брокерам), а постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2012 №1035 утверждены Критерии регулярности и равномерности реализации товара на бирже для отдельных товарных рынков, на которых обращаются нефть и (или) нефтепродукты.

*ФАС России утвердил методические документы по порядку анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения кредитной организации и определения необоснованно высокой и необоснованно низкой цены услуги кредитной организации*

Утверждены согласованные с Банком России Порядок проведения анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения кредитной организации (приказ ФАС России от 28.06.2012 № 433) и Методика определения необоснованно высокой и необоснованно низкой цены услуги кредитной организации (приказ ФАС России от 24.08.2012 № 548).

*Формирование и развитие системы антимонопольного регулирования в рамках Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ЕЭП)*

В 2012 году ФАС России являлся активным участником формирования системы антимонопольного регулирования в рамках ЕЭП, предполагающей реализацию конкурентной политики как на национальных, так и на трансграничных рынках, осуществляемой антимонопольными органами России, Казахстана и Беларуси, а также Евразийской экономической комиссией (ЕЭК).

В целях обеспечения эффективного функционирования системы антимонопольного регулирования в рамках ЕЭП в 2012 году был реализован комплекс мероприятий, направленных на разработку и принятие необходимой нормативной правовой базы по контролю за соблюдением единых правил конкуренции на трансграничных рынках.

Разработка данных документов предусмотрена Соглашением о единых принципах и правилах конкуренции от 10 декабря 2010 года (далее – Соглашение о конкуренции), определяющим архитектуру системы антимонопольного регулирования в рамках ЕЭП, к числу которых относятся:

Критерии отнесения рынка к трансграничному;

Порядок взаимодействия, в том числе информационного, Евразийской экономической комиссии и уполномоченных органов государств-членов Таможенного союза и Единого экономического пространства;

Перечень нормативных правовых актов государств - членов Таможенного союза и Единого экономического пространства (далее – Стороны) в области конкурентной политики, которые подлежат изменению или принятию в целях гармонизации законодательства каждой из Сторон в области конкурентной политики;

Порядок рассмотрения заявлений (материалов) о нарушении правил конкуренции;

Порядок проведения расследования нарушений правил конкуренции;

Порядок рассмотрения дел о нарушении правил конкуренции;

Методика расчета и порядок наложения штрафов, предусмотренных Соглашением о единых принципах и правилах конкуренции;

Методика определения монопольно высоких и монопольно низких цен;

Методика оценки состояния конкуренции;

Порядок подачи и рассмотрения обращений Сторон по фактам введения государственного ценового регулирования.

Ключевым из перечисленных документов являются Критерии отнесения рынка к трансграничному, целью которых является помимо определения понятия трансграничного рынка, разграничение сфер компетенции между ЕЭК и национальными антимонопольными органами стран-членов ЕЭП.

В ноябре – декабре 2012 года указанные документы были приняты в установленном порядке, а именно, Критерии отнесения рынка к трансграничному утверждены решением Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств, остальные документы утверждены решениями Совета ЕЭК.

*Общие статистические итоги работы ФАС России за 2012 год приведены в разделе 1.5 и Приложении 1.*

### ***1.1.2. Актуальные задачи развития конкурентной политики***

В 2012 году закончилось действие Программы развития конкуренции в Российской Федерации (ее основные итоги рассмотрены в разделе 1.2.1). Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2579-р

был утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (далее Дорожная карта). С учетом плана мероприятий Дорожной карты ФАС России разработала и рассмотрела на ежегодных коллегиях (сентябрь 2012 г. и февраль 2013 г.) Стратегию развития антимонопольного регулирования на период 2013 – 2024 гг.

В настоящее время решением расширенной коллегии ФАС России, состоявшейся в феврале 2013 г., утверждена общая часть стратегических мероприятий на указанный период.

В Докладе приводится характеристика Стратегии антимонопольного регулирования на период 2013 – 2024 гг. и ее основные положения

### *1.2. Программные документы в сфере развития конкуренции*

Программа развития конкуренции в Российской Федерации была принята распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.05.2009 №691-р со сроками исполнения плана мероприятий по реализации Программы на 2009-2012 годы. Итоги реализации Программы были обобщены Минэкономразвития России, кроме того, Минэкономразвития России совместно с ФАС России обобщили итоги реализации региональных программ развития конкуренции.

По данным Минэкономразвития России из 71 мероприятия, включенного в план мероприятий Программы, полностью реализованы 62 (87%). Нереализованные мероприятия касаются в первую очередь сферы естественных монополий и вопроса о разграничении полномочий между ФАС России и ФСТ России. При обсуждении итогов реализации Программы на ведомственном и правительственном уровне были выявлены недостатки ее реализации, в том числе отсутствие показателей эффективности мероприятий, формальные ключевые результаты и недостаточное взаимодействие с бизнесом.

Выявленные недостатки не умаляют определенных положительных результатов, достигнутых в сфере совершенствования правового поля рынка, в создании необходимых условий и благоприятной среды для ведения бизнеса.

В Докладе дается характеристика основных итогов реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации, приводятся примеры реализации регионами мероприятий, содействовавших созданию условий для развития бизнеса и конкуренции и дается характеристика плана мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2579-р.

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

В разделе дана характеристика мероприятий, реализуемых федеральными органами исполнительной власти в рамках партнерства с иностранными государствами, межгосударственными объединениями, международными

организациями, в т.ч. в рамках формирования Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ЕЭП).

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

Наличие или отсутствие свободной конкуренции определяется по ее следствию в виде снижения (неснижения) цен на рынке<sup>2</sup>. При наличии условий для развития конкуренции, неснижение цен может быть обусловлено только низким уровнем насыщения рынка, невыявленным сговором или коррумпированностью.

Состояние конкуренции оценивается с использованием системы определенных показателей (индикаторов). В такой системе показателей выделяются структурные, поведенческие и функциональные признаки наличия конкуренции. К структурным признакам относится достаточно большое число покупателей и продавцов и отсутствие искусственных барьеров входа на рынок. Среди поведенческих признаков существенны для развития конкуренции независимость действий хозяйствующих субъектов, отсутствие неэффективных производителей, адекватная информация о рынке, отсутствие дискриминации. В числе функциональных признаков нужно выделить отсутствие сверхприбыли, соответствие товаров требованиям потребителей, инновационное поведение хозяйствующих субъектов.

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

Оценка условий для развития конкуренции осуществляется с использованием системы определенных показателей (индикаторов). В такой системе показателей выделяются структурные, поведенческие и функциональные признаки наличия условий для конкуренции. Например, к структурным признакам можно отнести достаточно большое число покупателей и продавцов и отсутствие искусственных барьеров входа на рынок. Среди поведенческих признаков, как правило, существенны независимость действий хозяйствующих субъектов, отсутствие неэффективных производителей, адекватная информация о рынке, отсутствие дискриминации. В числе функциональных признаков можно выделить отсутствие сверхприбыли, соответствие товаров требованиям потребителей, инновационное поведение хозяйствующих субъектов.

---

<sup>2</sup> Например, рынок услуг мобильной связи в России развивается очень высокими темпами, что было обусловлено постоянным расширением целевых сегментов и охватом все более широких слоев потребителей, а также снижением уровня цен на абонентское обслуживание. Таким образом, в этой сфере можно говорить о свободной конкуренции.

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

#### ***Структурные признаки наличия условий для развития конкуренции по данным Росстата***

Общее количество предприятий и организаций, зарегистрированных в России, по состоянию на начало 2012 года по данным Росстата незначительно увеличилось и составило 4,87 млн. единиц (на 0,9% больше чем на начало 2011 года).

По большинству видов экономической деятельности количество хозяйствующих субъектов сохранилось практически на уровне предыдущего года. Вместе с тем, отмечается прирост количества хозяйствующих субъектов в сфере деятельности транспорта и связи (на 4,5%), операций с недвижимым имуществом, аренды и предоставления услуг (на 3,3%), а также в сфере услуг гостиниц и ресторанов (на 2,6%), что может свидетельствовать о потенциальном развитии конкуренции в указанных отраслях.

Продолжалось сокращение количества хозяйствующих субъектов в сельском хозяйстве, в сфере охоты и лесном хозяйстве (на 7,0 %), в сфере государственного управления, обеспечения военной безопасности и обязательного социального обеспечения (на 3,3%). В сферах производства машин и оборудования, пищевых продуктов, в том числе напитков и табака, образования сокращение общего количества действующих на рынках хозяйствующих субъектов составило менее 2%. Особую озабоченность вызывает продолжающееся сокращение числа хозяйствующих субъектов в высокотехнологичных отраслях экономики.

В 2011 году продолжалось изменение структуры хозяйствующих субъектов по формам собственности за счет роста количества частных организаций. Так доля частных организация в общем числе предприятий и организаций возросла с 85,1% по состоянию 1 января 2011 г. до 85,6 % по состоянию 1 января 2012. Сокращение числа государственных и муниципальных организаций на 3% при росте количества частных организаций на 1,5% может указывать на развитие конкуренции.

Продолжалось сокращение числа работающих в общественном (государственном и муниципальном) секторе, доля которого снизилась до менее чем 1/3 всех работающих. При этом общее количество занятых за последний год несколько увеличилось за счет увеличения занятых в частном секторе.

При анализе приводимых показателей необходимо учитывать, что они являются в значительной степени косвенными показателями развития конкуренции без детального учета ограничивающих факторов административного, экономического и технологического характера. Кроме того, они используются для характеристики ситуации в Российской Федерации в целом, не учитывая их дифференциацию по регионам.

Учет региональных особенностей и их влияние на состояние конкуренции представляет отдельную задачу, решаемую оптимальным образом в рамках анализа реализации региональных программ развития конкуренции с выявлением и последующим распространением положительного опыта.

**Оценка условий для развития конкуренции по данным Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»** (в 39 регионах России) показала следующее.

**1. Доступность транспортно-логистической инфраструктуры и коммуникаций.**

Большинство респондентов оценивают ее скорее положительно. Даже в сфере транспорта лишь 30% опрошенных назвали ситуацию неблагоприятной, при этом 25% вообще считают транспортную инфраструктуру полностью соответствующей потребностям бизнеса, а 40% вполне удовлетворены.

В целом позитивно оценивается логистическая инфраструктура (склады временного хранения, специализированные транспортно-логистические компании). 68% руководителей говорят о полном или почти полном соответствии логистической инфраструктуры потребностям их бизнеса, критические оценки дают 17% опрошенных (14% отмечают много недостатков, а 3% говорят о полном несоответствии).

Благоприятно выглядит ситуация с доступностью выставочных помещений: в случае необходимости 67% компаний без особых проблем смогут организовать демонстрацию или презентацию своей продукции. Значительно меньшее количество компаний – 14% – говорят о значительных трудностях или невозможности представления своей продукции на выставке.

Несмотря на быстрое развитие телекоммуникационной инфраструктуры, до сих пор сохраняются проблемы с доступностью Интернета. Хотя 74% опрошенных оценили тарифы как умеренные или низкие, не ограничивающие развитие бизнеса, что почти для 22% компаний российского малого и среднего бизнеса, высокие тарифы на Интернет являются барьером для развития.

**2. Доступность финансовых ресурсов.**

Низкая доступность финансовых ресурсов – одна из ключевых проблем для малого и среднего бизнеса в производстве. Причем чем больше период, на который планируется привлечь заемные средства, тем меньше вероятность их получить. Получение краткосрочного (до 1 года) кредита сопряжено со значительными трудностями для 26% компаний, еще для 12% компаний это «практически невозможно». Кредит на срок от 1 до 3 лет привлечь «достаточно сложно» по мнению 27% респондентов, «практически невозможно» – по оценке 14%. Что касается долгосрочных кредитов (на срок, свыше 3 лет), то тут негативных оценок еще больше: «достаточно сложно» – 27% и «практически невозможно» – 17%.

Доступность венчурного финансирования в регионах крайне низкая. Лишь 8% руководителей компаний полагают, что в их регионе реально привлечь деньги из венчурных фондов под рискованные бизнес проекты. Почти половина (45%) опрошенных не смогли прокомментировать ситуацию, а оставшиеся 47% компаний говорят, что получить венчурное финансирование довольно сложно или невозможно.

**3. Административный климат.**

24% руководителей малых и средних производственных компаний оценивают уровень административных барьеров как «достаточно высокий» и

говорят об обременительности для бизнеса тех препятствий, которые государственные службы создают ввиду неэффективной работы, плохого законодательства или превышения полномочий проверяющих при проверках. Для 9% компаний уровень является «крайне высоким», их руководители говорят о том, что административные барьеры «душат бизнес». Более позитивный взгляд демонстрируют 37% респондентов: по их мнению, административные барьеры есть, но их уровень невысок, и они не слишком обременительны для бизнеса. И лишь 21% малых и средних компаний вообще не сталкиваются с административными барьерами в своих регионах.

Несмотря на то, что большинство предпринимателей сталкивались с административными барьерами, они часто не воспринимают их как существенные препятствия. Формируется своего рода «привыкание» к административным барьерам: если малое предприятие начало свою деятельность, и не закрылось на начальном этапе, то затем «административные барьеры» становятся не самой большой проблемой для бизнеса, по сути, бизнес к ним приспосабливается и начинает воспринимать скорее как особенность, а не как проблему бизнес-среды. Кроме того, для большого числа малых предприятий гораздо острее стоят другие проблемы, например, связанные с налогами, нехваткой кадров, отсутствием финансовых ресурсов для развития бизнеса и т.п.

Бизнес в целом удовлетворенно оценивает качество работы налоговых органов в вопросах взаимодействия с организациями и расчета налогов. Профессиональную работу налоговых органов называют 25% респондентов, еще 49% опрошенных руководителей отмечают лишь отдельные недостатки и в целом удовлетворены. 12% руководителей отмечают значительное количество недостатков в работе налоговых служб, а 7% респондентов видят очень много недостатков: по их мнению, работа налоговых органов в нынешнем виде препятствует нормальному функционированию бизнеса.

Таможенные процедуры являются источником недовольства для многих компаний, которым когда-либо приходилось заниматься экспортными или импортными операциями. Оценить работу таможни в рамках опроса предлагалось только тем компаниям, которые в своей работе с ней сталкиваются. Так, 21% компаний видит много недостатков в существующих процедурах ввоза-вывоза товаров, а 14% компаний высказывают еще более резкое недовольство, заявляя, что таможенные процедуры «крайне проблемны» для бизнеса. Отдельные недостатки в таможенных процедурах, не являющиеся источниками проблем для компаний, отмечают 35% руководителей. Еще 26% респондентов никаких проблем и недостатков, связанных с процедурами ввоза и вывоза товаров, не отмечают.

В оценках федерального отраслевого регулирования две трети компаний (66%) не отмечают особо серьезных проблем в вопросах, связанных со стандартами, лицензиями и т.п. Однако 27% компаний сталкиваются с недостатками существующего федерального отраслевого регулирования и ощущают его обременительность для бизнеса.

#### 4. Доступность оборудования, системы поставщиков и доступ к рынку.

Каждая четвертая компания использует устаревшее оборудование: при этом 21% руководителей охарактеризовали свое оборудование как «умеренно

устаревшее», а 7% признали, что их оборудование «морально устаревшее». Около половины (40%) компаний работают на оборудовании, «не самом современном, однако используемом в мире достаточно широко». И еще четверть компаний (26%) использует «самое современное оборудование из существующего на сегодняшний день в мире».

При этом доступность поставщиков машин и оборудования не является причиной отсутствия модернизации на производстве. При поиске поставщиков машин и оборудования 80% малых и средних производственных компаний не сталкиваются с трудностями вообще или испытывают лишь небольшие сложности. Практически так же благоприятно обстоит ситуация и с доступностью поставщиков комплектующих и бизнес-услуг: для 78% компаний без особых сложностей происходит поиск поставщиков комплектующих, 71% позитивно оценивают доступность поставщиков бизнес-услуг. Доля крайне негативных оценок по вопросам о поставщиках варьируется от 2% до 4%.

А вот получение возможности продавать свою продукцию – несколько более значимая проблема для малого и среднего бизнеса. Например, барьеры при получении доступа к каналам дистрибуции (возможности продавать свою продукцию через торговые сети, оптовые и розничные компании и других посредников) есть почти у трети компаний (31%). 41% компаний особых проблем с дистрибуцией не отмечают, а 28% компаний затруднились с ответом на вопрос или предпочли на него не отвечать.

#### 5. Общие результаты исследования.

Большинство производственных малых и средних компаний позитивно оценивают свой регион как место для ведения бизнеса. Так, «однозначно благоприятным для ведения бизнеса» свой регион назвали 18% опрошенных руководителей компаний. 47% респондентов вполне довольны, но отмечают отдельные недостатки. По мнению 23% компаний, то большое количество препятствий, с которым им приходится сталкиваться, заставляет охарактеризовать регион как «скорее, неблагоприятное место для бизнеса». Наконец, 6% опрошенных предпочли дать максимально жесткую оценку: «однозначно, неблагоприятное место для ведения бизнеса».

Интересно отметить, что ситуация с организацией нового бизнеса в регионе более критичная. Половина респондентов высказались в негативном ключе: 20% участников опроса полагают, что в настоящее время начать новый бизнес «крайне сложно или невозможно», а 42% заявляют, что открытие нового бизнеса «сопряжено со значительными трудностями». Умеренно позитивные оценки дали в общей сложности 31% респондентов: по их мнению, в процессе создания нового бизнеса если и возникают трудности, то они небольшие.

Примерно три четверти участников опроса – производственных малых и средних компаний (74%) дали положительные оценки нынешнему положению дел в их компаниях. При этом 69% выбрали формулировку «текущее состояние бизнеса скорее хорошее», а 5% предпочли формулировку «однозначно очень хорошее». К сожалению, не у всех компаний дела обстоят так же: 19% руководителей оценивают состояние своего бизнеса как «скорее, плохое», и еще 2% вынуждены признаться, что дела у их компании идут «очень плохо».

Несмотря на преобладание позитивных оценок в предыдущем вопросе, опрошенные сдержанно высказываются относительно динамики развития их бизнеса. Для 24% компаний сравнение текущего состояния их бизнеса с прошлогодним оказывается не в пользу сегодняшнего дня. 40% сейчас ощущают себя примерно так же, как и год назад, и только 34% компаний отмечают улучшения по сравнению с предшествующим периодом.

Что касается ожиданий от будущего года, большинство компаний позитивно оценивают перспективы. Так, «существенных улучшений» ожидают 6% руководителей компаний, еще 34% надеются на «некоторые улучшения». 25% участников опроса полагают, что будущий год не принесет значимых перемен для их бизнеса. С другой стороны, 9% прогнозируют «некоторые ухудшения» в состоянии бизнеса, а 2% - «существенные ухудшения».

По результатам исследования был составлен рейтинг наиболее серьезных препятствия для развития бизнеса, самым главным из которых является «Низкая доступность персонала требуемой квалификации на рынке труда». Эту проблему в качестве одной из самых серьезных назвали 47% малых и средних компаний, затем идет проблема «Высокий уровень налогов» (36%) и «Низкая доступность финансов» (отмечено 22% респондентов). «Общий спад спроса в отрасли» становится все менее критическим по мере восстановления экономики после последнего кризиса, на него ссылается лишь около 18% респондентов. 5-ое место в рейтинге проблем заняла «Несправедливая конкуренция»: 17% компаний отметили в качестве одного из трех наиболее серьезных для своего развития барьеров ситуацию, когда некоторые компании оказываются в привилегированном положении. Для 8% компаний серьезнейшим препятствием является коррупция.

Оценка российскими корпоративными юристами деятельности национального антимонопольного органа в целом положительна<sup>3</sup>. В этом плане следует также отметить положительную оценку деятельности ФАС России международными экспертами, в частности независимым международным изданием «Global Competition Review» («Всемирный обзор по конкуренции») (ВОК), ежегодно (в июне-июле) публикующим Международный Рейтинг эффективности деятельности конкурентных ведомств (далее – Рейтинг).

По оценке ВОК в 2011 году российский антимонопольный орган укрепил свои позиции в числе «хорошистов», заняв место в диапазоне 17-30 места наряду с конкурентными ведомствами Австрии, Португалии, Швеции, Чехии, Венгрии, Польши, Бразилии, Южной Африки и других стран.

Также издание отметило прозрачность и открытость российского антимонопольного ведомства: «ФАС России имеет большое количество материалов, информации, связанной с вопросами конкуренции, на своём официальном сайте. Большое внимание уделяется передовой международной практике, много времени посвящается участию в работе международных

<sup>3</sup> Результаты были представлены в докладе президента ОКЮР А.К. Нестеренко на конференции, организованной газетой «Ведомости» 26 октября 2012 года.

организаций и сотрудничеству в рамках реализации двусторонних соглашений с другими антимонопольными органами. ФАС России (центральный аппарат) стал первым федеральным органом исполнительной власти, сертифицированным по стандарту ISO 9001:2008 для организаций [международный сертификат качества управления], что позволяет ведомству намного проще работать с другими международными органами и организациями».

#### ***1.4.2. Оценка конкурентной среды по результатам опроса хозяйствующих субъектов***

##### **Данные Росстата**

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

В 2012 году 17% респондентов, представляющих крупные и средние предприятия, отметили улучшение состояния конкурентной среды (19% в 2011 году). Наибольшее снижение доли респондентов, указывающих на улучшение конкурентной среды среди крупных и средних предприятий, наблюдались в сфере производства кокса и нефтепродуктов. Так 16% от числа опрошенных отметили улучшение конкурентной среды в 2012 году (против 27% в 2011 году) и в сфере производства кожи, изделий из кожи и производства обуви (10% в 2012 году и 23% в 2011 году).

В целом среди представителей крупных и средних предприятий доля респондентов отметивших снижение числа антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления сохранилась практически на уровне 2011 года. Вместе с тем наблюдался рост доли отметивших снижение числа антиконкурентных действий органов государственной власти в сфере производства кокса и нефтепродуктов с 3% в 2011 году до 10% в 2012 году.

Из общего числа респондентов, представляющих малый бизнес в сфере текстильного и швейного производства, 28% отмечали улучшение конкурентной среды (в 2011 году 19%), в сфере обработки древесины и производства изделий из дерева 30 % опрошенных также отметили улучшение конкурентной среды (в 2011 году указанные характеристики указали 21% респондентов). Значительно сократилась доля респондентов отметивших улучшение конкурентной среды среди представителей малых предприятий в сфере производства резиновых и пластмассовых изделий (с 27% в 2011 г. до 17% в 2012 г.).

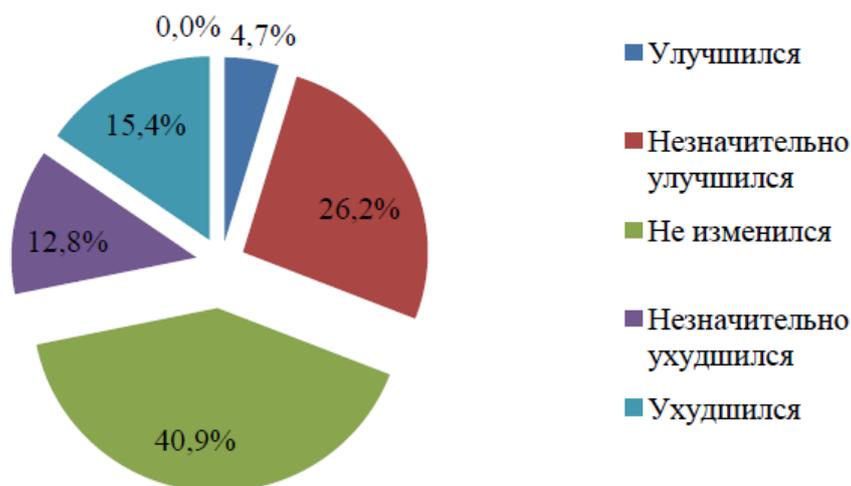
##### **Данные Российского союза промышленников и предпринимателей**

Оценки предпринимательского сообщества в отношении предпринимательского климата и состояния конкуренции содержатся и в докладе Российского союза промышленников и предпринимателей «О состоянии делового

климата в России в 2012 году»<sup>4</sup>, составленном на основании опроса, проведенного с участием региональных отделений РСПП в период с октября 2012 г. по январь 2013 г. На малый бизнес приходится 20 % опрошенных, остальные – крупные и средние компании. Представлены все сектора экономики (основная часть опрошенных приходится на обрабатывающие производства, строительство, производство и распределение электроэнергии, газа и воды, транспорт и связь, добычу полезных ископаемых, оптовую и розничную торговлю, операции с недвижимым имуществом, аренду и предоставление услуг). Основные оценки, содержащиеся в указанном докладе, можно представить следующим образом.

По результатам опроса, большая часть компаний не заметила в 2012 году изменений в предпринимательском климате – 40,9% респондентов ответили именно так, при примерном равенстве долей негативных и позитивных оценок. Это во многом соответствует оценкам международных экспертов, которые фиксируют некоторое улучшение делового климата либо его стабильность. В то же время интересно сравнение крайних точек зрения: тех, кто считает, что деловой климат в России именно «ухудшился», в три раза больше, чем тех, кто придерживается обратного, положительного мнения.

**Оценка динамики предпринимательского климата  
за последний год**



В зависимости от региона, в котором ведёт свою деятельность компания, средняя оценка делового климата различается. Так, противоположные позиции занимают компании из Приволжского и Уральского федеральных округов: в первом оценки сдвинуты в сторону положительных значений (с преобладанием варианта «деловой климат незначительно улучшился» - 41,9%), во втором – доля негативных оценок несколько выше, чем в общем распределении ответов.

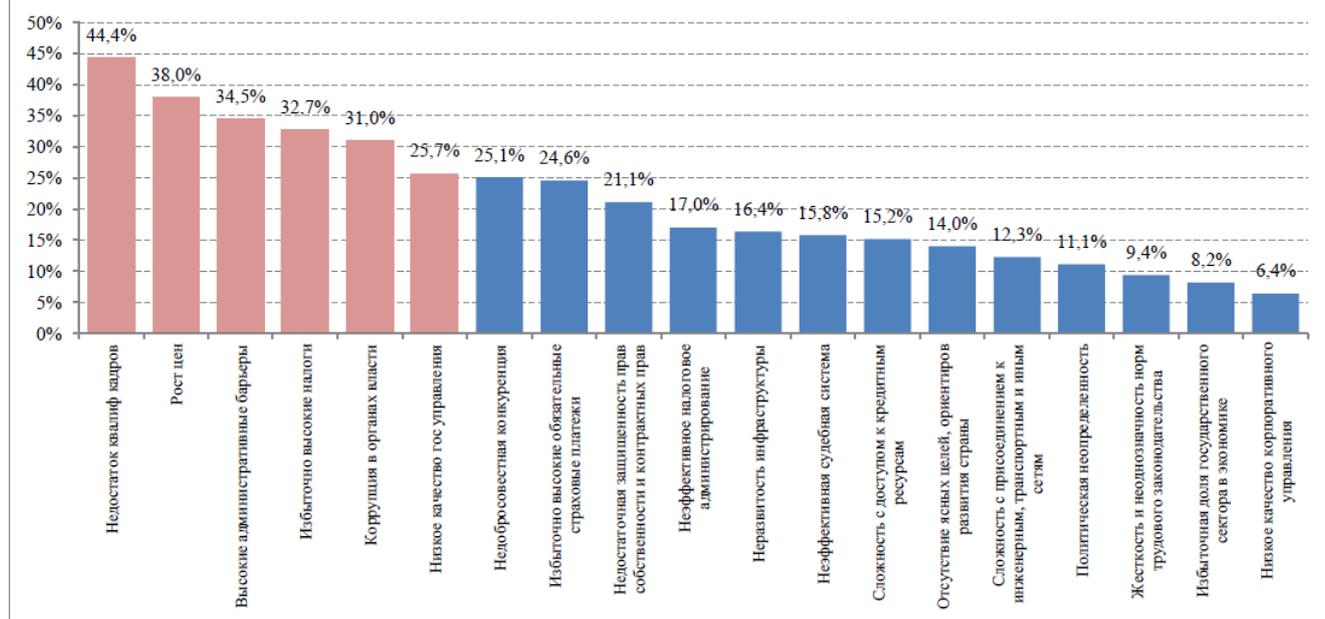
В отраслевом разрезе колебание оценок состояния деловой среды почти не выражено - значения близки. Выделить можно лишь отрасль «строительство», представители которой дали оценки делового климата ниже, чем представители компаний из других отраслей (37,6% доля негативных ответов респондентов

<sup>4</sup> Российский союз промышленников и предпринимателей на протяжении 6 лет проводит опрос членов Правления РСПП по ключевым событиям, в наибольшей степени повлиявшим на экономику страны.

отрасли «строительство» против 28,2% доли негативных ответов в общем распределении).

Анализ ключевых проблем российского бизнеса указывает на то, что для бизнеса проблемы конкуренции (в первую очередь недобросовестной конкуренции) входят в число наиболее острых проблем, перечень приоритетности которых отличается достаточно высоким уровнем стабильности, но не являются первоочередными.

### Наиболее острые проблемы для бизнеса в 2012 году



Российский бизнес недоволен высоким уровнем недобросовестной конкуренции – почти четверть респондентов обозначили её в качестве главной проблемы, с которой приходится сталкиваться компаниям в ходе предпринимательской деятельности.

Более 40% указали, что отечественные производители как конкуренты оказывают заметное влияние на бизнес компаний, и всего 11,3% участников опроса считают, что на деятельность их компаний конкуренция со стороны отечественных производителей не влияет. В 2011 году доля компаний, отрицающих конкурентное воздействие, была немного выше (14%).

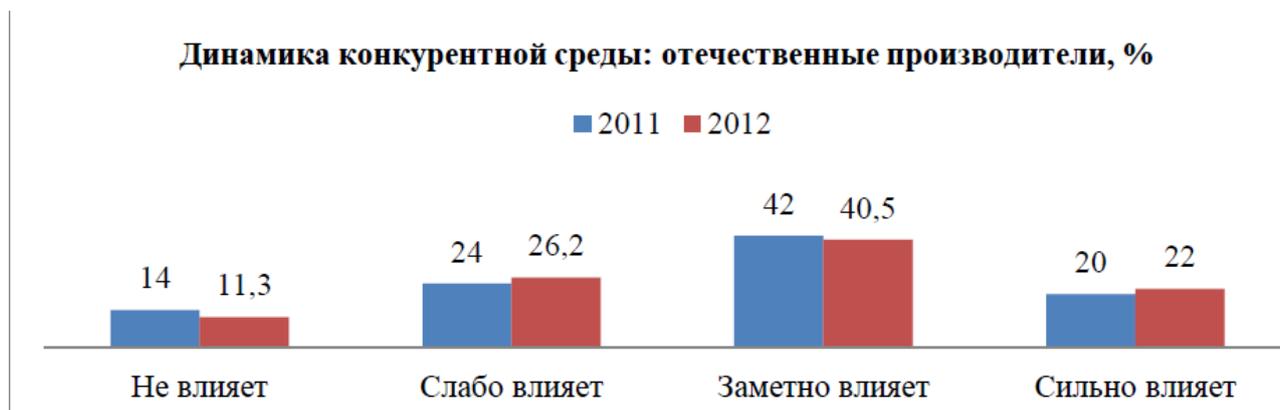
Большинство компаний, принадлежащих к отрасли «добыча полезных ископаемых», (42,9%) ощущают на себе сильное влияние со стороны отечественных производителей – доля отметивших этот вариант выше в два раза, чем в общем распределении.

В случае с компаниями, занимающихся обрабатывающим производством, наиболее популярным ответом стало замечание, что конкуренция со стороны отечественных производителей заметно влияет на деятельность компании, - доля таких ответов составила 43,8% при одновременном уменьшении до 5,6% доли тех, кто не испытывает на себе конкурентное воздействие, в целом.

«Лучше всего» себя чувствуют компании из сектора «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» - 34,5% всех респондентов ответили, что со стороны отечественных производителей они не наблюдают никакого

влияния, это значение в три раза больше значения в совокупных данных. Однако также популярным ответом стало для них утверждение о заметном влиянии конкурентной среды, создаваемой отечественными производителями.

Участники опроса, занятые в отрасли «транспорт и связь», подчеркнули, что для них уровень конкуренции со стороны отечественных производителей значим – половина респондентов согласилась, что этот вид конкуренции «заметно влияет» на деятельность компании.



При региональном анализе можно выделить Южный федеральный округ с наибольшей долей компаний, которые испытывают на себе сильное влияние со стороны отечественных производителей, - 36,4% против 21,6% в общем распределении; и Сибирский федеральный округ, в котором, напротив, самая высокая доля респондентов, утверждающих, что влияния со стороны отечественных производителей на их деятельность нет.

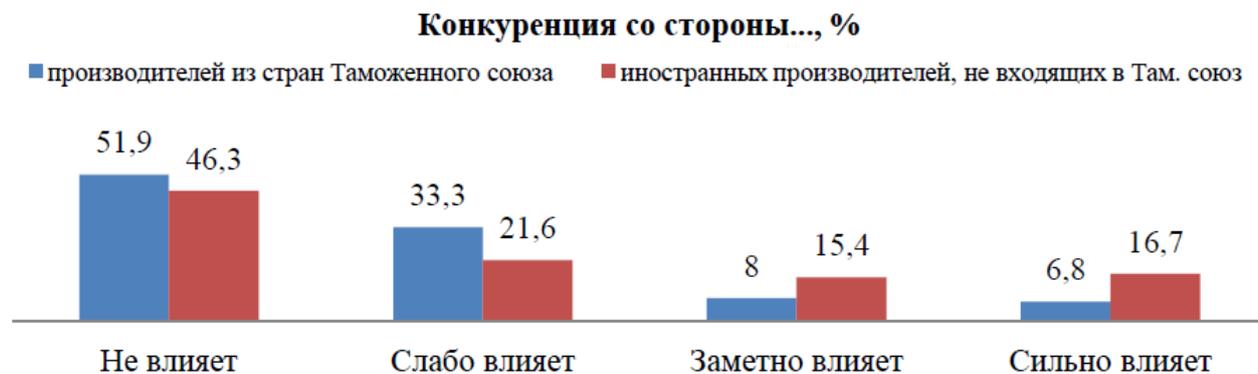
Конкуренция со стороны иностранных производителей, работающих в РФ, выглядит куда менее «угрожающе» деятельности компаний на российском рынке – примерно по трети респондентов согласились с двумя утверждениями: что на их бизнес такой вид конкуренции не оказывает влияния (35,8%) и что это влияние, если и есть, то слабое (32,1%). Однако стоит обратить внимание, что доля ответа «конкуренция со стороны импорта сильно влияет» - с 9% выросла до 14,5% при одновременном снижении почти на 8% доли варианта «слабо влияет».

Анализ отраслевых особенностей снова выдвигает вперед в качестве «самых недовольных» компании, занимающиеся добычей полезных ископаемых, - здесь в два раза выше доля полагающих, что компании-импортёры «сильно влияют» на конкурентную среду в отрасли и на деятельность их компаний. Отраслью, которая не испытывает сложности с конкуренцией, вновь стала «производство электроэнергии, газа и воды» - здесь доля компаний, на деятельность которых не влияют иностранные производители, составила 44,8%, это самый высокий результат.

Самыми незащищёнными от влияния конкуренции со стороны импорта выглядят компании из Приволжского федерального округа: о сильном влиянии на их деятельность заявило 26,7% респондентов, а доля тех, на кого импорт не оказывает конкурентного давления, снижена здесь до тех же 26,7% против 35,8% в общем распределении. Почти половина компаний (45,5%) из Сибирского федерального округа заявила, что конкуренции со стороны иностранных

производителей они не испытывают, это сравнительно высокий результат, он значительно выше, чем в других регионах.

В ходе опроса, как и в 2011 году, особое внимание участников опроса было обращено на разницу между конкурентным воздействием, которую могут оказывать на деятельность их компаний производители из Таможенного союза (учитывая активизирующуюся конкуренцию юрисдикций), и конкуренцией со стороны производителей из стран, не входящих в ТС/ЕЭП.



Компании по-прежнему испытывают скорее сильное влияние на свою деятельность со стороны импорта из стран, не входящих в Таможенный союз, чем из стран Таможенного союза. При сравнении результатов с данными 2011 года видно, что доля компаний, на которые не было оказано конкурентное давление со стороны производителей из стран Таможенного союза, выросла на 7,9%.

В то же время разница в ответах «сильно влияет» сократилась: в 2011 году респонденты в 5 раз чаще отвечали, что импорт из стран, не входящих в Таможенный союз, сильно влияет на деятельность их компании, чем это происходит в случае конкуренции со стороны представителей Таможенного союза. Сейчас это расхождение всего в 2,4 раза.

Из отраслей наибольшее расхождение с общим распределением наблюдается в отрасли «обрабатывающие производства»: большинство компаний выбрало ответ, свидетельствующий о наличии слабого влияния со стороны производителей стран Таможенного союза – 41,9% за счёт снижения доли «не влияет».

Для отрасли «производство и распределение электроэнергии, газа и воды» доля ответа «конкуренция со стороны производителей стран Таможенного союза не влияет на деятельность компании» достигает рекордного значения 69%.

В региональном разрезе больше других испытывают влияние из-за конкурентов из стран Таможенного союза компании Южного федерального округа, хотя и влияние это признаётся пока слабым – 59,1% респондентов выбрали этот вариант ответа.

В ответ на прямой вопрос только 24,4% респондентов подтвердили, что создание Таможенного союза повлияло на деятельность компаний в России.

Полученные результаты повторяют заключения, сделанные ранее об уровне конкурентном воздействии со стороны производителей из стран Таможенного союза: наибольшее влияние почувствовали компании, занятые добычей полезных ископаемых, а наименьшее - компании отрасли «производство и распределение

электроэнергии, газа и воды». Также выше среднего доля, отметивших вариант «да», среди компаний, принадлежащих отрасли «транспорт и связь».

В заключение отметим, что опросы предпринимателей, осуществляемые как Росстатом, так и предпринимательским сообществом в лице его общественных объединений, вызывают доверие, поскольку проходят в отношении достаточно репрезентативного числа опрошиваемых и по доступным для ознакомления методикам, предусматривающим, в частности идентификацию опрошиваемых лиц к оцениваемым целевым группам.

Следует отметить, что тема конкуренции, являясь актуальной для развития экономики, становится в последнее время и популярной. Так, в сети ИНТЕРНЕТ появляются анонимные опросы, которые прямо или косвенно касаются оценки состояния конкурентной среды. Следует отметить, что указанные опросы не всегда репрезентативны и недостаточно методически адекватны, а в ряде случаев тенденциозны.

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

**Всемирный экономический форум (ВЭФ)** проводит обширное исследование конкурентоспособности стран. Число стран, участвующих в исследовании, ежегодно расширяется, так, в 2012 году в исследовании приняли участие 144 страны. Рейтинги конкурентоспособности основаны на комбинации общедоступных статистических данных и результатов опроса руководителей компаний. На основе методики, разработанной ВЭФ, для каждой из стран рассчитывается интегральный индекс конкурентоспособности, который определяет место страны в рейтинге конкурентоспособности. Высокие значения индекса конкурентоспособности определяют первые места в рейтинге стран.

По данным доклада ВЭФ «**Глобальная конкурентоспособность 2012-2013**» Российская Федерация получила 4,20 балла (67 место среди 144 стран мира). Значение индекса России за год снизилось – в 2011 году Россия получила 4,21 балла (66 место среди 142 стран мира).

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

Фактор «эффективность функционирования товарных рынков» является качественным отражением экономической ситуации, а именно уровня конкуренции, наличия барьеров для ведения торговли и инвестирования, а также степени компетентности потребителей данного рынка. Одним из ключевых

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

Приведенные данные исследования ВЭФ в целом свидетельствуют о том, что подавляющее количество индикаторов, характеризующих условия и предпосылки для стимулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации, хуже средних значений по 144 странам, участвующих в исследовании, при этом за год ни по одному из показателей не произошло значимых изменений.

Наименование базового индикатора	Место России в рейтинге			Динамика в рейтинге за год
	2012 г.	2011 г.	2010 г.	
Интенсивность конкуренции на товарных рынках	124	124	115	0
Влияние налогообложения на сферы труда и инвестирования	121	106	97	-15
Обременительность сельскохозяйственной политики	133	130	121	-3
Количество процедур, необходимых для начала бизнеса	97	94	88	-3
Время, необходимое для начала бизнеса	104	98	93	-6
Распространенность доминирования на рынках	107	101	88	-6
Эффективность антимонопольной политики	124	111	108	-13
Распространенность иностранной собственности	133	129	126	-4
Барьеры входа на рынок	132	134	133	+2
Тяжесть налогового бремени	121	95	95	-26
Тарифы на внешнюю торговлю	106	109	111	+3
Влияние на прямые иностранные инвестиции	128	123	127	-5

Среди международных исследований делового климата одним из авторитетных является **проводимое группой Всемирного банка исследование «Ведение бизнеса»**.

Целью данного исследования является сравнение стран по критерию регулирования бизнеса, а также анализ динамики изменений институциональных условий развития бизнеса с момента первого опубликования отчета в 2005 году.

В исследовании рассматриваются 10 сфер ведения бизнеса: регистрация предприятий, получение разрешения на строительство, подключение к электросетям, регистрация собственности, кредитование, защита инвесторов, налогообложение, международная торговля, обеспечение исполнения контрактов, процедура банкротства.

На основе оценок условий ведения бизнеса в каждой из сфер строится рейтинг стран мира. Согласно рейтингу, Россия, представленная Москвой, незначительно улучшила условия ведения бизнеса и по итогам 2012 года и заняла 112 место из 185 стран, в 2011 году, 118е место из 183 стран, в 2010 году Россия занимала 123е место.

В исследовании Всемирного банка проводится анализ прохождения процедур, связанных с открытием и ведением бизнеса, в том числе сроков и стоимости получения разрешений и других необходимых документов, а также количества процедур и документов, необходимых для представления в уполномоченный орган при прохождении процедуры. Простота и прозрачность

решения вопросов, связанных с началом и ведением бизнеса, существенно снижают барьеры входа на рынки товаров и услуг, что оказывает непосредственное влияние на уровень конкуренции на соответствующих рынках.

Среди проведенных за год в России реформ в исследовании отмечают:

- реформа относительно подключения к системе электроснабжения
- упрощение в области регистрации собственности
- упрощение процедуры международной торговли, а также уменьшение количества документов необходимых для этого,
- реформа в области исполнения контрактов.

На основании исследования можно сделать вывод о том, что проводятся важные реформы, направленные на улучшение условий ведения бизнеса, однако темпы упрощения требований к предпринимателям и снижения административных барьеров в Российской Федерации являются недостаточными для получения в ближайшие годы высокого места в рейтинге Всемирного банка и развития конкуренции на рынках товаров и услуг.

По результатам анализа проводимых в настоящее время международных и российских исследований следует отметить, что данные показатели и рейтинги свидетельствуют о невысоком уровне конкуренции на рынках товаров и услуг в Российской Федерации. Хотя по отдельным показателям наблюдается положительная динамика в 2013 году. Результаты большинства исследований показывают, что в целом конкурентная среда в стране за последний год значительно не улучшилась.

#### ***1.4.4. Макроэкономические последствия ограничения конкуренции***

В 2012 году коллективом авторов под руководством директора Центра исследования конкуренции и экономического регулирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при президенте Российской Федерации А.Е. Шаститко<sup>5</sup> проведено исследование макроэкономических последствий ограничения конкуренции. По результатам исследования была получена первая в России интегральная количественная оценка потерь для экономики, возникающих вследствие недостаточного развития конкуренции в различных ее секторах.

Источниками таких потерь являются эффекты, давно известные в экономической теории. Это не только завышенные цены, складывающиеся на слабоконкурентных рынках, и недопроизведенные объемы продукции – это еще и более высокие издержки, стимулов снижать которые в условиях слабой конкуренции не возникает; недостаточная заинтересованность в инновациях; расходы, которые фирмы тратят на монополизацию рынка или поддержание картелей вместо того, чтобы вкладывать ресурсы в производство. Кроме того, ограничение конкуренции на одном из рынков по цепочке приводит к снижению

<sup>5</sup> Последствия слабой конкуренции: количественные оценки и выводы для политики (экспертно-аналитический доклад) / Шаститко А., Голованова С., Крючкова П. и др. // Экономическая политика, 2012, № 6, с. 5-53.

эффективности на других рынках, где данный товар используется как сырье в процессе производства или оказания услуги.

Авторы исследования ограничиваются оценкой влияния завышенных цен и издержек. Проанализировав потери от ограничения конкуренции в пяти секторах экономики – газовом секторе, секторе грузовых железнодорожных перевозок, строительстве, фармацевтике и ограничениях на импорт – авторы пришли к выводу, что даже самая консервативная оценка возникающих потерь составляет не менее 1,6 трлн руб. в год, или 3,0% отечественного ВВП.

## *1.5. Основные результаты антимонопольного регулирования в Российской Федерации в 2012 году*

### *1.5.1. Результаты контроля за экономической концентрацией*

В последние годы число ходатайств, поданных в антимонопольные органы в рамках государственного контроля за экономической концентрацией в соответствии с главой 7 Закона о защите конкуренции и статьей 7 Закона о естественных монополиях (Федерального закона от 17.08.1995 №147-ФЗ), неуклонно сокращается. Так, в 2012 году антимонопольные органы рассмотрели 2494 ходатайства, что на 25% меньше, чем в 2011 году.<sup>6</sup>

Одним из обстоятельств, непосредственно повлиявших на динамику количества ходатайств, стали изменения, внесенные в антимонопольное законодательство «третьим антимонопольным пакетом» (Федеральный закон от 06.12.2011 №401-ФЗ). В частности, для уменьшения административной нагрузки на бизнес почти в два раза были повышены пороговые значения экономических критериев предварительного контроля за созданием и реорганизацией коммерческих (за исключением финансовых) организаций. Так, показатель суммарной стоимости активов хозяйствующих субъектов возрос с 3 до 7 млрд. руб., а суммарной выручки от реализации товаров – с 6 до 10 млрд. руб. В результате почти вдвое сократилось число ходатайств, представленных в антимонопольные органы во исполнение пунктов 1 и 2 части 1 статьи 27 Закона о защите конкуренции с целью получения согласия на осуществление слияний и присоединений коммерческих (за исключением финансовых) организаций, – с 338 ходатайств в 2011 году до 199 в 2012 году.

Процентное соотношение решений, принятых по результатам рассмотрения ходатайств, по сравнению с 2011 годом не изменилось.

Отметим, что, количество уведомлений в 2012 году по сравнению с предыдущим годом сократилось почти в 3 раза. Вместе с тем административная нагрузка на бизнес продолжает оставаться достаточно высокой. Для решения проблемы представлялось целесообразным отказаться от уведомительного контроля ряда сделок (действий) экономической концентрации. С этой целью в пункте 6 Плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики в Российской Федерации» (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012

<sup>6</sup> И составляет лишь 41% ходатайств от уровня 2007 года.

№2579-р) предусмотрены законодательные меры по упразднению уведомлений по ряду сделок и иных действий, связанных с экономической концентрацией.

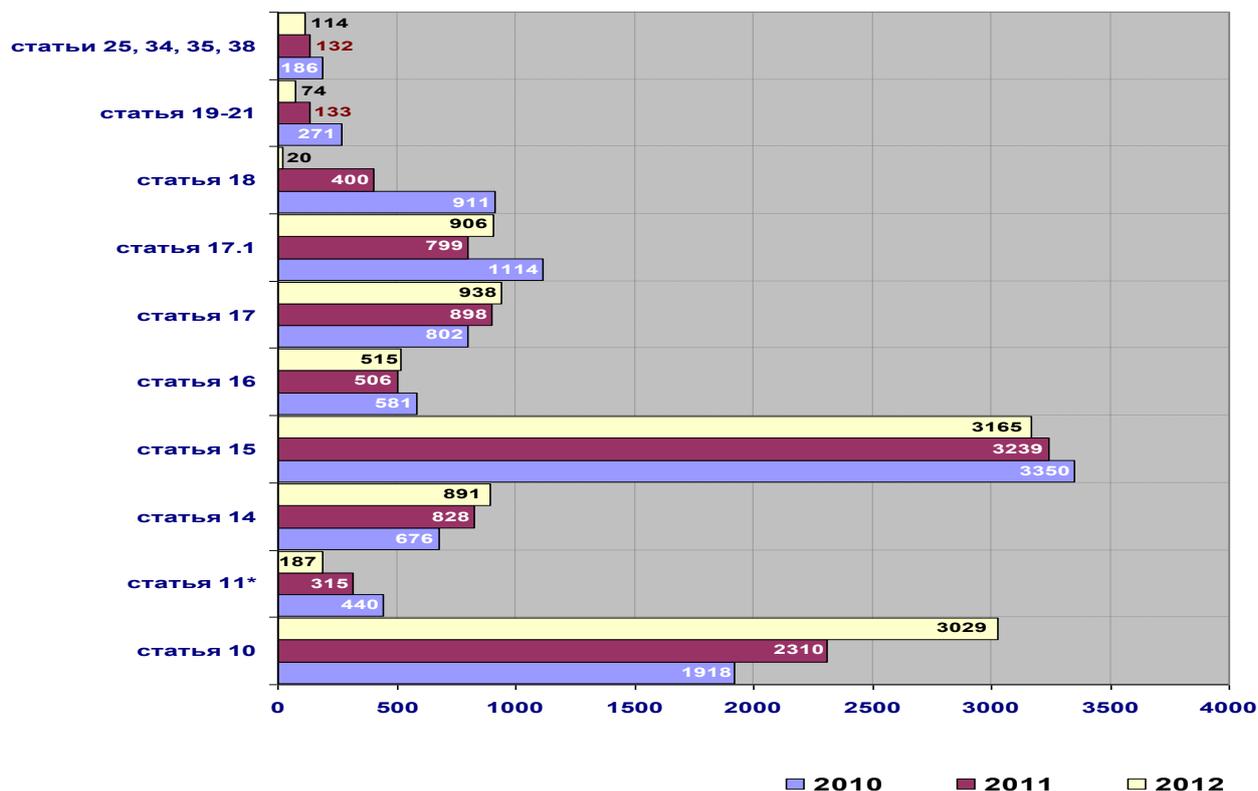
Структура решений, принятых по результатам рассмотрения ходатайств (в %)



### 1.5.2. Выявленные нарушения антимонопольного законодательства

В 2012 году незначительно (на 1%) возросло число поступивших в органы ФАС России заявлений о нарушении антимонопольного законодательства. При этом количество возбужденных по этим заявлениям дел за год снизилось более чем на 12% (с 11276 до 10009).

Динамика структуры выявленных в 2010 –2012 годах нарушений Закона о защите конкуренции (по статьям закона)



\* – в 2012 г. с учетом статьи 11.1 Закона о защите конкуренции

Всего за 2012 год выявлено 9839 нарушений антимонопольного законодательства, что на 2,9% больше, чем годом ранее.

В 2010 – 2012 годах прослеживается тенденция к увеличению выявленных нарушений статьи 10 (злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением), статьи 14 (недобросовестная конкуренция) и статьи 17 (нарушение антимонопольных требований к торгам) Закона о защите конкуренции.

В то же время сократилось число выявленных нарушений статьи 11 (заключение ограничивающих конкуренцию соглашений), статьи 15 (ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России). Кроме того, сократилось количество нарушений статьи 18 (нарушение антимонопольных требований к порядку заключения договоров с финансовыми организациями), что связано с применением с 2012 г. данной статьи только в отношении органов власти.

В 2012 году не наблюдалась существовавшая в 2010 – 2011 годах тенденция к уменьшению количества выявленных антимонопольными органами нарушений статей 16 и 17.1 Закона о защите конкуренции. Но если число выявленных нарушений статьи 16 (ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия органов власти) увеличилось незначительно, то аналогичный показатель по статье 17.1 (нарушение антимонопольных требований к порядку заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества) возрос на 13%. Вместе с тем, количество нарушений, выявленных в 2012 г. по данной статье стало меньше по сравнению с 2010 годом.

Всего в 2012 году антимонопольными органами вынесено 24 074 постановления о наложении административного штрафа (с учетом отмененных судом) на общую сумму почти 12,2 млрд. руб. Из их числа 6 657 постановлений вынесено в связи с нарушением антимонопольного законодательства, при этом сумма наложенного штрафа составила более 11,6 млрд. рублей, большая часть этой суммы пришлась на т.н. «оборотные» штрафы.

Кроме того, хозяйствующим субъектам, в действиях которых выявлены нарушения антимонопольного законодательства, в отчетном периоде выдано 106 предписаний о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, на сумму более 395 млн. рублей.

В приложении 1 приведены более детальные результаты анализа практики применения антимонопольного законодательства в Российской Федерации по следующим основным направлениям деятельности Федеральной антимонопольной службы:

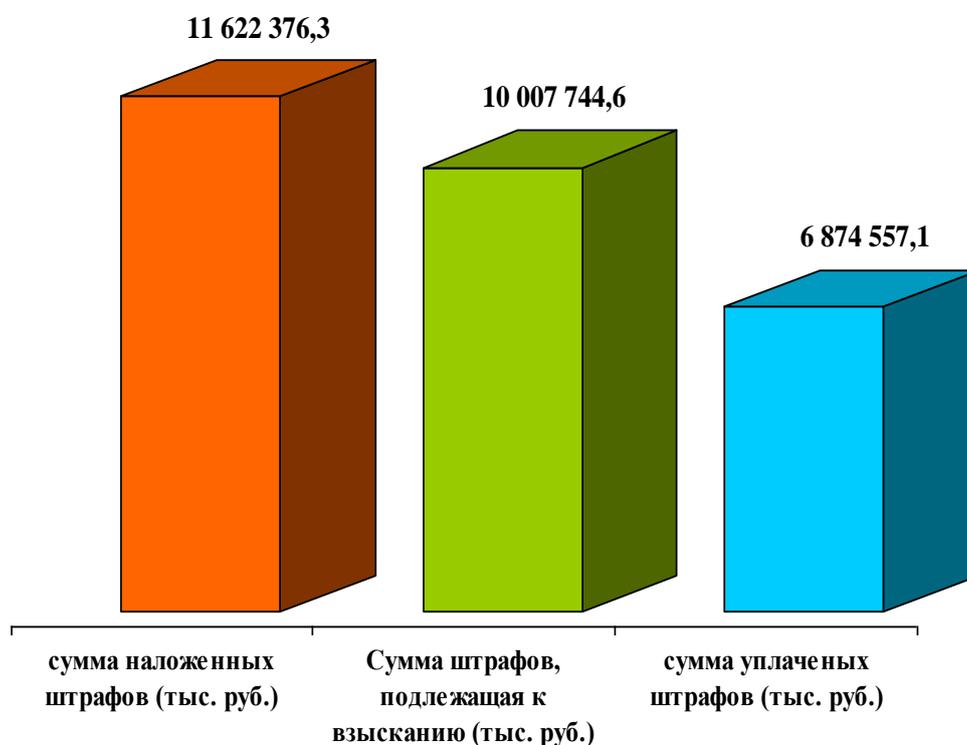
- контроль за соблюдением органами государственной власти российской федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства;

- контроль за предоставлением услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления органами государственной власти (органами местного самоуправления) государственных (муниципальных) услуг;

- контроль за предоставлением государственных (муниципальных) преференций хозяйствующим субъектам;

- контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями хозяйствующих субъектов;
- контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями с участием органов государственной власти и местного самоуправления;
- противодействие недобросовестной конкуренции;
- контроль за иностранными инвестициями в стратегические хозяйственные общества;
- обеспечение соблюдения принципов конкуренции при осуществлении государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Результаты применения административных наказаний в виде штрафов за нарушение антимонопольного законодательства в 2012 году.



### ***1.5.3. Предупреждения и предостережения как новый инструмент антимонопольного контроля: анализ практики***

«Третьим антимонопольным пакетом» в антимонопольное законодательство введен ряд новых институтов. Важным нововведением стал институт предупреждений. Предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, выдаются антимонопольными органами хозяйствующим субъектам, занимающим доминирующее положение, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3 и 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. Цель выдачи предупреждений – пресечение действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Предупреждение может быть выдано либо до возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства, либо в период рассмотрения дела о таком нарушении. Принятие решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3 и 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Если хозяйствующий субъект выполнил предупреждение, дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается, такой хозяйствующий субъект не подлежит административной ответственности.

Практика применения института предупреждений в течение 2012 года показала, что использование новых полномочий позволяет оперативно реагировать на нарушения антимонопольного законодательства, содействовать скорейшему их устранению и разрешению спорных правоотношений.

Применение нового института оказало существенное влияние на сокращение количества дел, возбужденных по пунктам 3 и 5 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции. В 2012 году по сравнению с 2011 годом количество таких дел сократилось более чем в 2,5 раза. Если в 2011 году по пунктам 3 и 5 части 1 статьи 10 возбуждено 952 дела (471 по пункту 3 и 481 по пункту 5), то в 2012 году – уже 366 (198 по пункту 3 и 168 по пункту 5).

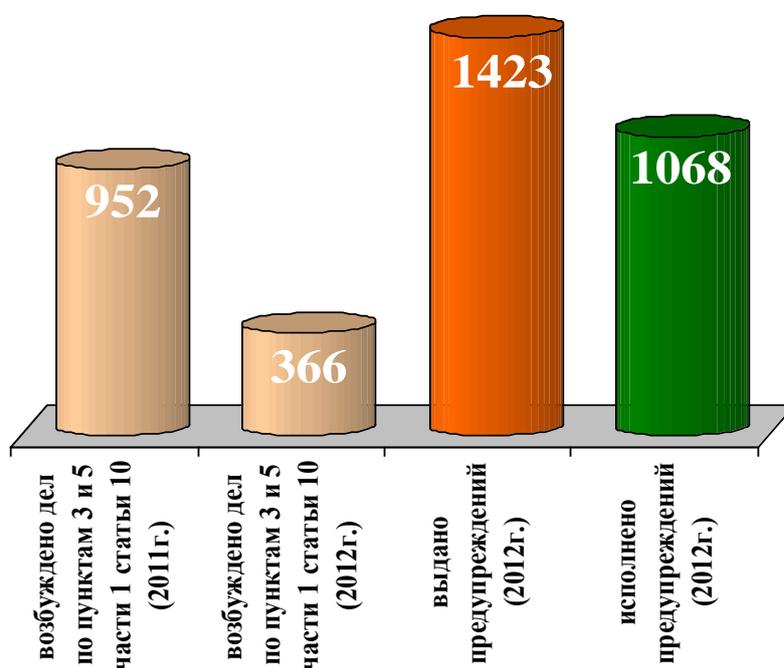
Всего в 2012 году выдано 1423 предупреждения. Причем во втором полугодии заметна активизация их применения: прирост предупреждений во втором полугодии составил почти 40 %. Важно отметить, что подавляющее большинство (98,7%) предупреждений выдано территориальными органами ФАС России. Следует обратить внимание на эффективность применения предупреждений: 75% выданных предупреждений были выполнены хозяйствующими субъектами в отчетном периоде.

В 2012 году антимонопольные органы выдали предупреждения хозяйствующим субъектам, действующим на следующих товарных рынках:

- технологического присоединения к электрическим сетям;
- услуг по передаче электрической энергии;
- технологического присоединения к тепловым сетям;
- услуг телефонной связи, в том числе международной;
- услуг по управлению многоквартирными домами;
- водоснабжения и водоотведения;
- размещения твердых бытовых отходов;
- установки приборов учета;
- услуг по техническому обслуживанию внутридомового газового оборудования;
- газоснабжения;
- перевозки пассажиров автомобильным транспортом, перевозки грузов;
- услуг парковки;
- проезда по железнодорожным путям общего и необщего пользования;
- аренды железнодорожных путей необщего пользования;
- предоставления торговых мест в аренду;
- обеспечения воздушных судов бортовым питанием;

- услуг въезда – выезда легковых такси на территорию аэропорта через полосы, предназначенные для общественного транспорта аэропорта;
- услуг по продаже железнодорожных билетов;
- банковских услуг, страховых услуг;
- услуг гидрометеослужбы;
- услуг подъема к горнолыжным трассам по канатно-кресельным дорогам;
- услуг по установке и техническому обслуживанию систем коллективного телевидения;
- похоронных услуг.

Результаты применения предупреждений отображены на рис. 1.15.



В Докладе приводятся примеры выдачи предупреждений.

Другой новацией антимонопольного законодательства, введенной «третьим антимонопольным пакетом», является институт предостережений.

Предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства, антимонопольные органы направляют должностным лицам хозяйствующих субъектов, публично заявляющим о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства. Цель применения такого акта антимонопольного органа – предупреждение нарушения антимонопольного законодательства.

Всего за 2012 год антимонопольными органами выдано 73 предостережения. Большая часть предупреждений (94,5% от общего количества) выдавалась территориальными органами ФАС России.

Предостережения направлялись должностным лицам хозяйствующих субъектов, действующих на следующих товарных рынках:

- оптовой реализации муки;
- оптовой и розничной реализации хлеба;
- реализации молока и молочной продукции;
- оптовой и розничной реализации куриного яйца;
- розничной продажи нефтепродуктов;
- теплоснабжения;
- строительства жилых домов;
- ипотечного кредитования;
- услуг по управлению многоквартирными домами;
- операций с недвижимым имуществом;
- поставок сжиженного углеводородного газа для коммунально-бытовых нужд;
- размещения твердых бытовых отходов;
- водоснабжения и водоотведения;
- поставки электроэнергии;
- установки индивидуальных приборов учета электрической энергии;
- перевозки пассажиров железнодорожным транспортом, в том числе пригородных пассажирских перевозок;
- морского и речного транспорта;
- деятельности морских и речных портов;
- обязательного медицинского страхования;
- услуг автошкол.

В Докладе приведены примеры применения института предостережений.

## 2. ТЕМЫ ГОДА

Многолетний опыт подготовки специалистами ФАС России Доклада о состоянии конкуренции свидетельствует о том, что результаты анализа отдельных товарных рынков и сфер экономической деятельности, на которых в истекшем периоде были достигнуты результаты, наиболее значимые для развития конкуренции в отраслях национальной экономики, заслуживают выделения в отдельную рубрику – «Темы года».

### ***2.1. Развитие конкуренции на рынках авиаперевозок и услуг по заправке самолетов***

Развитие конкуренции на рынках авиаперевозок и обеспечения авиатопливом является важным фактором укрепления экономики страны в целом. Тарифное регулирование услуг естественных монополий в аэропортах эффективно при решении проблем, возникающих из-за неконтролируемого роста стоимости услуг на наземное обслуживание, однако оставляет открытыми вопросы, связанные с развитием транспортной инфраструктуры, повышением выручки от предоставления услуг за счет увеличения количества слотов (интервалов времени, в течение которого самолет должен совершить взлет или посадку).

Таким образом, расширение открытого доступа к рынку наземного обслуживания авиаперевозок должно оцениваться с двух позиций:

- снижение эксплуатационных расходов авиакомпаний;
- улучшение качества обслуживания для пользователей аэропортов и поддержка развития воздушного транспорта.

#### ***2.1.1. Анализ опыта либерализации рынков аэропортового развития в странах Евросоюза***

В странах Европейского Союза регулирование услуг естественных монополий в аэропортах дало положительные результаты. Для реализации правил недискриминационного доступа, была изучена практика реализации положений Директивы Совета ЕС 96/97/ЕС, предложенной в 1994 году в рамках программы «Открытое небо». Страны-члены ЕС обязаны обеспечить доступ на рынок наземного обслуживания в аэропортах и функционирование в крупных аэропортах (более 2 млн. пассажиров и 50 000 тонн грузов в год) не менее двух организаций, осуществляющих различные виды наземного обслуживания. При этом, по крайней мере, один из поставщиков не может непосредственно или косвенно управляться руководящим органом аэропорта.

Реализация данной Директивы в различных странах столкнулась с рядом проблем. Основным ограничением стали входные барьеры на рынки, такие как:

- лицензирование деятельности независимого оператора (которое может осуществлять как сам аэропорт, так и специализированные организации);
- обязательные требования к оператору (например, специализированная подготовка персонала в области стандартов безопасности, финансовая

устойчивость, страхование и бизнес-планирование деятельности, получение сертификата стандарта ИСО).

На результаты внедрения Директивы 96/97 существенно влиял размер рынка наземного обслуживания в различных странах ЕС. Так, в среднем в ЕС-15 доля аэропортов, подпадающих под регулирование, составляла 40-45%, но в некоторых странах она достигала 75-80%.

Другой важный фактор ограничения входа на рынок наземного обслуживания - доминирование одного крупного игрока, которым является зачастую базовая авиакомпания аэропорта. Так, например, дочерняя компания авиакомпании Finnair - Nortport - в 2009 году занимала 58% всего объема наземного обслуживания аэропорта Хельсинки, дочерние компании авиакомпании SAS – ISS и Blue1 – соответственно 13,1%. Следовательно, на долю независимых операторов этого аэропорта приходится не более 30% рынка. Эта тенденция характерна и для остальных рынков ЕС. Так, в 2008 году по данным 26% аэропортов ЕС-27, не аффилированных с «базовыми» авиакомпаниями аэропортов операторам, осуществляющим наземное обслуживание, доступно только 20% рынка.

Несмотря на все эти ограничения, внедрение Директивы 96/97 позволило к 2009 году добиться следующих результатов:

- стоимость наземного обслуживания в 75% аэропортах, которые попали под действие регулирования, снизилась с 2002 по 2007 годы на 5-10%;
- прибыль операторов наземного обслуживания в условиях конкуренции снизилась примерно вдвое по сравнению с условиями монополии;
- увеличилась загрузка аэропортов в ночное время, в том числе и за счет авиакомпаний сектора low-cost;
- увеличилось число авиакомпаний, самостоятельно оказывающих услуги наземного обслуживания;
- значительно увеличилось число независимых компаний по наземному обслуживанию.

Наибольшую нагрузку от введения Директивы 96/97 испытала система безопасности аэропортов, так как увеличилось количество временного персонала и единиц техники. Однако в целом процесс либерализация рынков выявил дополнительные резервы развития воздушного транспорта стран ЕС и существенно повлиял на экономическую и социальную среду, развитие пассажирской и грузовой авиации.

### ***2.1.2. Российская практика либерализации рынков обеспечения авиатопливом***

Анализ состояния конкуренции в сфере обеспечения авиатопливом, как указывалось в Программе развития конкуренции в Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. №691-р), показал следующее.

Топливозаправочные комплексы (ТЗК) в аэропортах Российской Федерации, как правило, самостоятельно закупали и реализовывали топливо, доступ авиаперевозчиков и альтернативных топливных операторов к услугам таких

комплексов был ограничен. Из-за отсутствия конкуренции и ценовой состязательности при реализации авиатоплива в его стоимость закладывалась «монопольная» составляющая и, как следствие, росли цены на перевозки. Создание альтернативных ТЗК затрудняли, в том числе, административные барьеры на стадии выделения земли, проектирования и строительства.

Для создания развития конкуренции на рынке обеспечения авиатопливом необходимо было разработать порядок предоставления недискриминационного доступа участников рынка к услугам по хранению и заправке авиакеросина в аэропортах Российской Федерации, а также стимулировать создание альтернативных топливозаправочных комплексов в крупных аэропортах, в том числе снизить административные барьеры и повысить инвестиционную привлекательность строительства альтернативных ТЗК.

Указанные ограничения и особенности развития авиационных перевозок в Российской Федерации были учтены при разработке Правил обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 №599. Так, в отличие от аналогичных документов в сфере наземного обслуживания аэропортов стран ЕС, Правила недискриминационного доступа устанавливают более общие принципы и порядок доступа потребителей к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах. Правила призваны повысить прозрачность отношений между операторами аэропортов и авиакомпаниями, защищать интересы участников рынка, создать дополнительные условия для развития конкуренции между операторами аэропортовых услуг, обеспечить недискриминационный доступ к аэропортовому обслуживанию. Правила регулируют отношения в сферах как наземного обслуживания аэропортов, так и обеспечения авиатопливом.

Проведенный ФАС России анализ рынков аэропортовых услуг в аэропортах федерального значения показал, что наиболее значимым результатом введения Правил недискриминационного доступа стало изменение схемы реализации авиакеросина. Так, вместо предоставления комплексной услуги по обеспечению авиатопливом (заправка «в крыло») авиакомпании получили возможность самостоятельно закупать, хранить авиатопливо и заправлять им воздушные суда.

В результате, в 2010 году (по сравнению с 2009 годом) конкурентная среда услуг ТЗК в аэропортах резко изменилась. В частности, значительно снизилось число аэропортов, предоставляющих только комплексную услуг обеспечения авиатопливом.

Чтобы оценить экономический эффект работы топливных операторов, необходимо разделить аэропорты по уровню пассажиропотока, так как объем постоянных затрат на осуществление деятельности операторов в них существенно различен. Проведенный анализ показал, что развитие конкуренции на рынках, которые ранее относились к рынкам с субъектам естественных монополий, дает явный позитивный эффект. В среднем цена авиатоплива при наличии нескольких топливных операторов на 15% ниже, чем в условиях монополии для крупнейших аэропортов, и на 7,5% ниже для аэропортов объемом пассажиропотока выше среднего.

Кроме того, меры по развитию конкуренции имели не только прямой, но и косвенный эффект: региональные аэропорты были вынуждены пересмотреть политику формирования цен на авиатопливо, чтобы выдержать конкуренцию с аэропортами Московского авиаузла, предлагающими наиболее дешевое авиатопливо в Российской Федерации.

### ***2.1.3. Совершенствование институциональных условий развития конкурентной среды на рынках обеспечения авиатопливом***

Опыт применения Правил недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий также существенно повлиял на рынки наземного обслуживания, вызвал структурные изменения аэропортовой инфраструктуры и способствовал более эффективному ее использованию. При этом статистический анализ ценообразования на услуги обеспечения авиатопливом показывает, что даже непродолжительная практика либерализации в России рынков наземного обслуживания в аэропортах уже дала первые результаты, которые могут быть усилены за счет дифференциации норм в зависимости от объема деятельности аэропортовых комплексов.

С этой целью ФАС России подготовлена новая редакция Правил недискриминационного доступа, учитывающих ограничения, сложившиеся при развитии конкурентных отношений на рынках наземного обслуживания в аэропортах. В частности, проект новой редакции Правил содержит более полный перечень инфраструктуры аэропортов, на которую распространяется регуляторное воздействие.

С учетом практики ЕС по регулированию деятельности в аэропортах, работа которых регулируется единым оператором (например, дочерней структурой авиакомпании) устанавливается:

- перечень существенных условий договора на предоставление услуг в аэропорту, заключаемого главным оператором (оператором) аэропорта с потребителями;
- перечень существенных условий договора на предоставление объектов инфраструктуры, с использованием которых могут быть оказаны услуги по наземному обслуживанию в аэропорту, заключаемого главным оператором с операторами /или самообслуживающимися потребителями;
- порядок доступа к услугам по приему малых воздушных судов, осуществляющих нерегулярные и/или разовые перевозки с учетом специфики авиации общего назначения, в частности, деловой авиации.

Кроме того, вводится норма, предписывающая главному оператору каждого аэропорта, имеющего годовой объем пассажирских перевозок более 1 млн. пассажиров или грузооборот не менее 25 000 тонн, предоставлять объекты инфраструктуры не менее чем двум операторам (один из которых не должен быть аффилирован). В аэропортах с объемом перевозок более 5 млн. пассажиров и грузооборотом не менее 100 000 тонн таких операторов должно быть не менее трех и один из них не может быть аффилирован.

## **2.2. Контроль за размещением госзаказа, торгами и заключением договоров по их результатам**

### **2.2.1. Контроль за размещением госзаказа в 2012 году и его влияние на конкуренцию**

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 №94, Федеральная антимонопольная служба является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным контролировать размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд<sup>7</sup>. К полномочиям ФАС России относится контроль и надзор за тем, чтобы заказчики, уполномоченные органы, специализированные организации, операторы электронных площадок, конкурсные, аукционные и котировочные комиссии соблюдали законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые акты Российской Федерации о размещении заказов.

**Влияние контроля за размещением государственного (муниципального) заказа на конкуренцию.** В 2012 году в рамках размещения государственного (муниципального) заказа было заключено 11 853 114 контрактов и договоров. Из них наибольшее число, 9 946 065 (84%), составили договора по закупкам малого объема. Еще 804 160 контрактов (6,8%) заключено с единственным поставщиком без проведения торгов. Остальные распределились так: 591 331 контрактов (5%) заключены по результатам аукционов в электронной форме, 346 393 контрактов (2,9%) – по результатам торгов и запросов котировок для субъектов малого предпринимательства, 460 321 контрактов (3,8%) – по результатам проведения запроса котировок, 51 237 контрактов (0,4%) – по итогам открытых конкурсов.

Общая стоимость заключенных контрактов по результатам проведения торгов в 2012 году составила 4 384 млрд. рублей. По сравнению с 2011 годом суммы закупок малого объема снизились на 18% и составили 2 784 млрд. рублей. Число контрактов, заключенных по итогам аукционов в электронной форме возросло на 5,48%, а контрактов, заключенных без проведения торгов, снизилось на 8,01%.

Рост числа проведенных процедур по размещению заказов путем проведения аукциона в электронной форме (в порядке, предусмотренном Законом №94-ФЗ) способствует обеспечению равного доступа к участию в таком размещении лиц, претендующих на заключение государственного или муниципального контракта. Кроме того, это увеличивает количество лиц, которые хотят стать участниками размещения заказа по месту своего нахождения, что способствует эффективному расходованию бюджетных средств и развитию конкуренции на соответствующем товарном рынке.

---

<sup>7</sup> За исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну.

**Контроль за соблюдением законодательства о размещении заказов путем проведения плановых и внеплановых проверок.** В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон №94-ФЗ) контроль за соблюдением заказчиками, уполномоченными органами или специализированными организациями, конкурсными, аукционными или котировочными комиссиями, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти по созданию, ведению, развитию и обслуживанию официального сайта, организацией, оказывающей услуги по ведению и обслуживанию официального сайта федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим ведение реестра контрактов, операторами электронных площадок требований законодательства Российской Федерации о размещении заказов осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок.

ФАС России в течение 2012 года проведено 44 742 проверки, в том числе:

- 476 плановых проверок;
- 11 526 внеплановых проверок размещения заказов для федеральных нужд и нужд федеральных бюджетных учреждений;
- 17 928 внеплановых проверок размещения заказов для нужд субъектов Российской Федерации и нужд бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации;
- 14 812 внеплановых проверки размещения заказов для муниципальных нужд и нужд муниципальных бюджетных учреждений.

Динамика проведения ФАС России проверок размещения заказов в 2012 году по сравнению с показателями 2011 года представлена на рис. 2.3.

Количество проведенных ФАС России внеплановых проверок в 2012 году возросло по отношению к 2011 году на 20%. Из общего числа проверенных заказов (197 449 единиц) в 17% случаев выявлены нарушения законодательства Российской Федерации и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов. По результатам проведения плановых проверок выдано 77 предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов.

В 2012 году по итогам внеплановых проверок антимонопольные органы выдали 16 771 предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов (на 2518 предписаний больше, чем в 2011 году). Из них 4 177 предписаний выдано федеральным заказчикам и федеральным бюджетным учреждениям, 6 890 – заказчикам субъектов Российской Федерации, бюджетным учреждениям субъектов Российской Федерации и 5 627 – муниципальным заказчикам, муниципальным бюджетным учреждениям.

**Обжалование действий (бездействия) заказчиков, уполномоченных органов, специализированных организаций, операторов электронных площадок, конкурсных, аукционных или котировочных комиссий.** В целях

защиты прав и законных интересов участников размещения заказов ФАС России вела работу по рассмотрению жалоб участников размещения заказов в соответствии с гл. 8 Закона №94-ФЗ.

В 2012 году в органы ФАС России поступило 48 803 жалобы на действия (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссии. Из поступивших жалоб 34 232 жалобы рассмотрены по существу, 14 022 из них признаны обоснованными. 218 жалоб касались установления в конкурсной документации, документации об аукционе указания на знаки обслуживания, фирменные наименования, патенты, полезные модели, промышленные образцы, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товару, информации, работам, услугам, приводящих к ограничению количества участников размещения заказа.

Доля жалоб, признанных ФАС России обоснованными, практически не изменилась: в 2011 году этот показатель составил 42%, а в 2012 – 41%. Вместе с тем участники размещения заказа стали чаще прибегать к административной процедуре обжалования: в 2012 году количество жалоб, поступивших в ФАС России, увеличилось на 29% по сравнению с 2011 годом, на 30% увеличилось количество жалоб, рассмотренных по существу.

***Рассмотрение обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), а также уведомлений о размещении заказов у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).*** В число функций ФАС России входит также рассмотрение поступающих от заказчиков обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком). При этом органы ФАС России, в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 03.05.2006 №124, осуществляют проверку соблюдения заказчиками требований законодательства при проведении процедур размещения заказов в форме торгов, запросов котировок, признанными несостоявшимися и ставшими основанием для обращений.

В 2012 году органы ФАС России рассмотрели 13 668 уведомления о размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) и в 624 случаях (4,5%) выявили нарушения Закона №94-ФЗ.

Кроме того, рассмотрено 15 193 обращения о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), из них 14 094 обращения (92%) согласовано. По сравнению с 2011 годом число обращений (в т.ч. согласованных) несколько снизилось.

Анализ работы по рассмотрению обращений заказчиков о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) показывает, что решение об отказе в согласовании принимается в основном по следующим причинам:

- несоответствие конкурсной документации (документации об аукционе в электронной форме), извещения о проведении запроса котировок требованиям

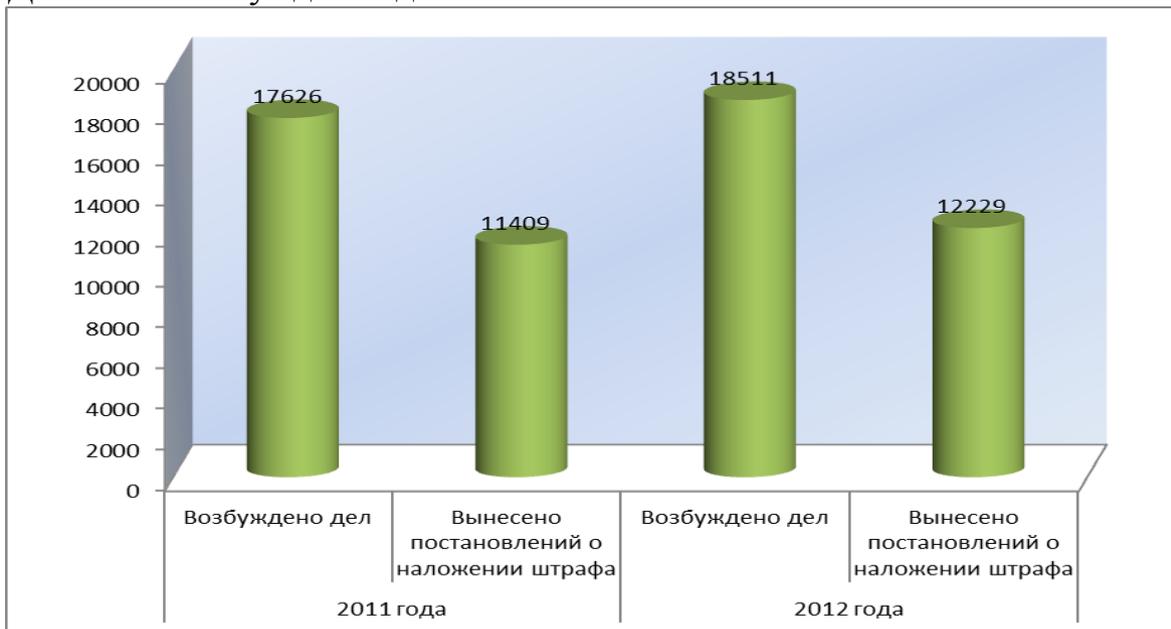
Закона о размещении заказов;

- установление в конкурсной документации (документации об аукционе в электронной форме), извещении о проведении запроса котировок неправомерных требований к участникам размещения заказа, к составу заявок.

**Практика пресечения нарушений Закона №94-ФЗ в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП).** В 2012 году ФАС России возбуждено 18 511 дел об административных правонарушениях, что на 5% больше по сравнению с показателями 2011 года (17 626 дел). По итогам рассмотрения дел вынесено 12 229 постановлений о наложении административных штрафов, что на 7% больше, чем в 2011 году.

Наиболее распространенным является нарушение членами конкурсной (аукционной) комиссии порядка отбора участников размещения заказа в рамках процедур рассмотрения конкурсных (аукционных) заявок (нарушение ч. 2 ст. 7.30 КоАП, 2 486 вынесенных постановлений, 20% всех случаев). Еще в 16% случаях должностные лица были привлечены к ответственности по ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП – за утверждение заказчиком документации, не соответствующей требованиям законодательства Российской Федерации о размещении заказов.

Динамика возбуждения дел и вынесения постановлений о наложении штрафов



**Ведение реестра недобросовестных поставщиков.** Ведение реестра недобросовестных поставщиков осуществляется Федеральной антимонопольной службой в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15.05.2007 №292. В 2012 году рассмотрено 5 981 обращение хозяйствующих субъектов и органов власти о включении сведений об участниках размещения заказов в Реестр недобросовестных поставщиков, 2 767 обращений (46%) было удовлетворено.

Основной причиной включения в Реестр недобросовестных поставщиков является уклонение участника размещения заказа от заключения контракта (72%

от общего количества). На 31.12.2012 года Реестр содержал сведения о 5 223 недобросовестных поставщиках.

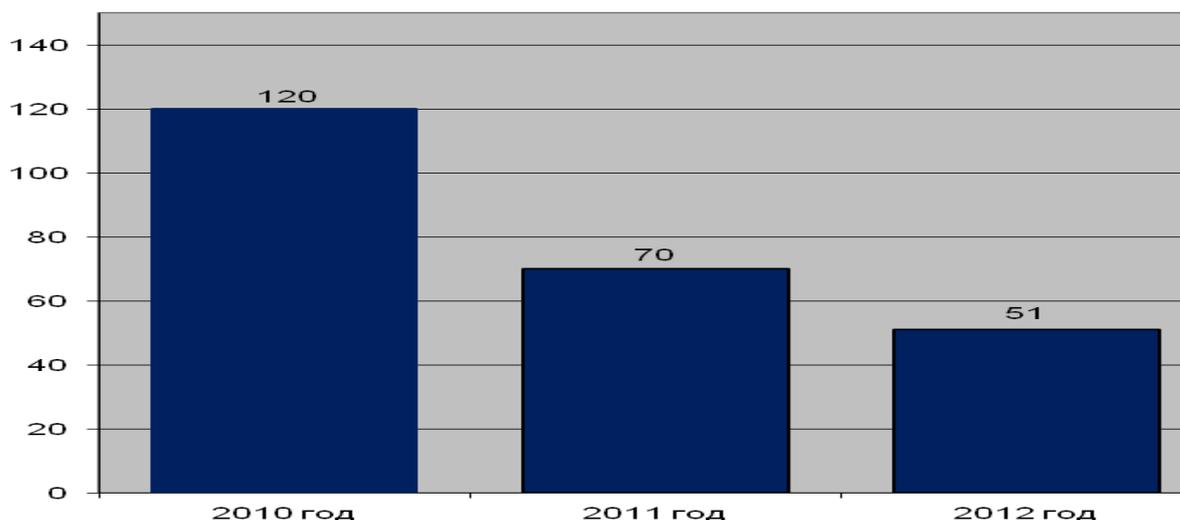
**Обжалование решений ФАС России в судах.** В 2012 году в арбитражных судах и судах общей юрисдикции было обжаловано 2 305 решений (предписаний) ФАС России, что на 31% больше по сравнению с показателями 2011 года (736 решений (предписаний)). В 450 случаях (19,5%) требования заявителей удовлетворены, что на 15,5% превышает показатели 2011 года (в 2011 году требования заявителей при обжаловании решений (предписаний) удовлетворены в 32 случаях), что обусловлено увеличением количества обжалованных решений (предписаний) в 2012 году по сравнению с 2011 годом на 16,9% (2012 г. – 2305 решений (предписаний), 2011 г. – 736). 2 610 юридических и физических лиц обжаловали постановления о назначении административного наказания, в 1565 случаях (60%) их обращения удовлетворены или дела прекращены в связи с применением судами норм о малозначительности совершенных административных правонарушений на основании ст. 2.9 КоАП.

### **2.2.2. Выявление ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий в рамках антимонопольного контроля за торгами**

Число рассмотренных дел по сговорам на торгах и количество допущенных нарушений п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции, начиная с 2010 года, последовательно уменьшается, что коррелирует с тенденцией уменьшения общего числа рассмотренных дел по указанной статье. Вместе с тем, острота проблемы и необходимость контроля за сговорами на торгах сохраняется, так как данный вид нарушений дискредитирует весь порядок проведения закупок для государственных нужд.

#### Выявленные нарушения при рассмотрении дел по сговорам на торгах

**Сговоры на торгах (нарушение п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции)**



После того, как электронная форма размещения крупных государственных заказов на аукционах с января 2011 года стала обязательной, возможность сговоров на торгах на право поставить товары (оказать услуги) для государственных нужд значительно сократилась. Однако, как свидетельствует правоприменительная практика, сговоры возможны и на электронных торгах.

Так, в январе 2012 г. Московским УФАС России выявлен сговор ряда дорожно-строительных фирм г. Москвы на торгах на право реконструкции и ремонта дорожного полотна. Арбитражный суд г. Москвы поддержал позицию антимонопольного органа. Сговор был направлен на поддержание цены на уровне, близком к начальной максимальной цене. По итогам проведения десятка однотипных аукционов каждый из участников сговора получил по одному сопоставимому по цене контракту на ремонт дорог. Победа участнику обеспечивалась за счет отказа других участников, допущенных до торгов, от конкурентной борьбы с момента, когда цена опускалась до заранее определенных значений.

Широкое распространение получила незаконная схема, получившая в интернет-сообществе название «гаран». Суть ее заключается в следующем. На аукцион, наряду с добросовестными участниками, подает заявку группа, в которую входят планируемый победитель и две фирмы-однодневки, не имеющие никаких производственных и даже юридических возможностей выполнить контракт. Задача псевдоучастников – имитируя конкуренцию и торгуясь между собой, резко понижать цену (демпинговать) до уровня, на котором добросовестные участники не готовы исполнять контракт, так как ценовые предложения уже находятся гораздо ниже себестоимости. В результате добросовестные участники не делают ценовых предложений, понимая, что аукцион ими уже проигран. Аукцион заканчивается тогда, когда фирмы-однодневки занимают первые два места, а третье занимает потенциальный победитель. На следующем этапе аукциона заявки фирм-однодневок отклоняются из-за отсутствия у них документов или необходимых финансовых средств (лицензии, допуски СРО, обеспечение), и контракт заключается с участником, занявшим третье место, то есть с лицом, изначально планировавшимся в качестве победителя. При этом, поскольку его ценовое предложение незначительно отличается от начальной максимальной цены, контракт исполняется на выгодных для победителя условиях.

Еще одним видом сговоров на торгах является сговор между их участником/участниками и организатором. Как при государственных или муниципальных закупках, так и на торгах по отчуждению государственного (муниципального) имущества или прав на него, организатором выступает, как правило, государственный орган власти или местного самоуправления. В этом случае сговор не будет считаться картелем, поскольку картель - это сговор хозяйствующих субъектов, коим орган власти не является. Такой сговор также запрещен антимонопольным законодательством.

Следует обратить внимание, что в законе содержится открытый перечень последствий, к которым может привести сговор органа власти с хозяйствующим субъектом. То есть для установления антиконкурентного соглашения будет

достаточно доказать факт самого соглашения и его негативное влияние на конкуренцию. Негативные последствия могут и не наступить, достаточно доказать, что подобное соглашение *могло привести* к таким последствиям.

Примером может служить дело, рассмотренное Архангельским УФАС России. В июле 2010 года мэрия г. Архангельска провела конкурс на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров автобусами общего пользования. В числе прочих, на конкурс был выставлен маршрут с установленным требованием – один автобус не ниже малого класса.

Победителем конкурса по данному лоту стало предприятие, набравшее наибольшее количество баллов по сравнению с иными претендентами согласно критерию «класс автобуса – особо большой». Вместе с тем, по утверждению иных участников конкурса, фактически указанное предприятие осуществляло пассажирские перевозки на маршруте автобусом малого класса, что противоречит результатам торгов и ущемляет их интересы, поскольку на этих условиях они также могли оказывать данные услуги.

Все участники соглашения привлечены к административной ответственности (наложены крупные штрафы). Дело в отношении начальника службы мэрии Архангельска по городскому хозяйству направлено в суд для решения вопроса о его дисквалификации.

Другой пример. В период с июля 2011 года по май 2012 года органы ФАС России рассмотрели 7 дел по соглашениям на торгах на право поставки лекарственных средств. В результате был выявлен картель, участники которого поддерживали выгодные им цены на торгах. Картель объединял крупнейших фармдистрибьюторов, в том числе «Р-Фарм», «Ирвин 2», «Оптимальное здоровье», «РОСТА», «ЦВ «ПРОТЕК», «Русресурс», «КОРАЛ-МЕД», «Медикал лизинг-консалтинг», «Манас Мед», «Шрея Корпорэйшнл», «Фармасинтез», «Виренд Интернейшнл», «Эдвансд Трейдинг», «АПТЕКА-ХОЛДИНГ», «ДиМедика», «Медикал лизинг-консалтинг», «Фармстандарт».

Ответчики использовали несколько стандартных схем поведения в ходе торгов. Одна из схем была такова: участники, заранее договорившись о разделе лотов, подавали заявку на торги и несли по ним предварительные издержки. Затем часть из них не являлись на определенные лоты аукционов и, на основании пп. 12, 13 ст. 37 Закона 94-ФЗ, государственные контракты заключались по начальной (максимальной) цене с единственными участниками торгов. На ответчиков наложены административные штрафы на сумму около 500 млн рублей. По фактам нарушения антимонопольного законодательства возбуждено уголовное дело.

Характерным случаем сговора, результатом которого стало поддержание максимальных цен на торгах, является организация картеля, в состав которого вошли 32 поставщика вещевого имущества для нужд Министерства внутренних дел России. Предмет сговора – раздел 39 лотов на поставку вещевого имущества для нужд управлений внутренних дел по Смоленской, Вологодской, Псковской, Тульской и Мурманской областей. Во всех торгах члены картеля действовали одинаково: регистрировались для участия в торгах, в ходе торгов отказывались от конкурентной борьбы и, в итоге, один из них выигрывал право заключить государственный контракт по максимально возможной цене.

Картель действовал на протяжении нескольких лет и объединял фактически все компании, действующие на этом рынке, а распался в результате введения с 2011 года электронных аукционов. Несколько участников картеля подали заявления в соответствии с примечанием к ст. 14.32 КоАП. Материалы дела переданы в органы внутренних дел для принятия решения о возбуждении уголовного дела по ст. 178 УК РФ. В отношении ответчиков – юридических лиц возбуждено административное производство.

Актуальным является первое в истории ФАС России дело о сговоре с целью поддержания цен на электронных аукционах.

Участники сговора (индивидуальный предприниматель Еске Н.Ю., ООО «Сириус» и ООО «Блиц») использовали уже упомянутую модель «таран». Два участника антиконкурентного соглашения во время проведения аукционов, изображая активную торговлю между собой, резко опускали цену (до 90% от первоначальной цены контракта), из-за чего добросовестные участники торгов теряли интерес к аукциону. Третий участник сговора на последних секундах аукциона делал ставку незначительно ниже ставки добросовестного участника или начальной (максимальной) цены контракта.

Затем участник, занявший первое место (один из активно торговавшихся) отказывался подписать контракт, так же поступал и участник, занявший второе место. В результате контракт заключался с третьим участником антиконкурентного соглашения - с тем, кто незначительно отклонился от начальной цены.

По итогам проверки органами ФАС России в отношении юридических лиц возбуждены дела об административной ответственности, наложены штрафы на общую сумму более 3,5 млн рублей. Материалы по данному делу переданы в органы внутренних дел, возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 178 УК РФ.

Еще пример. Группа лиц «СОЛЛЕРС» координировала поведение дилеров на торгах по закупке автомобилей УАЗ, в том числе, для государственных и муниципальных нужд, поддерживая выгодные ей цены на торгах. Для этого «СОЛЛЕРС» предварительно определяла, кто из дилеров «уполномочен» участвовать в торгах, и сообщала об этом другим дилерам. Если победителем на торгах оказывался иной участник (не являющийся дилером), «СОЛЛЕРС» требовала от дилеров не поставлять ему автомобили УАЗ, что приводило, в том числе, к срыву государственных контрактов.

Возбуждены дела (в т.ч. на основании материалов, поступивших из ФСБ России) об административной ответственности в отношении трех юридических и одного должностного лица. Основные доказательства были получены в ходе внезапной проверки. В ходе рассмотрения дела компания признала факт нарушения антимонопольного законодательства, что было расценено как смягчающее обстоятельство.

### ***2.2.3. Анализ практики контроля за торгами и заключением договоров по их результатам***

Антимонопольные органы, в соответствии со ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, рассматривают жалобы на действия (бездействие) организатора

торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено Законом №94-ФЗ.

Ст. 18.1 была введена в Закон о защите конкуренции для того, чтобы повысить прозрачность и открытость процедуры проведения торгов, усилить эффективность контроля за проведением торгов. Она дает ФАС России возможность в ускоренном режиме рассматривать жалобы на нарушение процедуры торгов, проведение которых является обязательным (земельные, водные, лесные, «рыбные» аукционы, приватизация, «конфискат» и пр.) и выдавать предписания об устранении нарушений до того, как сделка будет совершена. Закон содержит требование приостановить процедуру торгов до рассмотрения антимонопольным органом жалобы по существу – за 7 рабочих дней с выдачей обязательного для исполнения предписания в случае выявления нарушений.

Размещение информации на официальном сайте антимонопольного органа в совокупности с оперативным рассмотрением жалоб позволяет нивелировать негативную практику процедурных нарушений при проведении торгов, обеспечивает открытость и эффективность соответствующих процедур.

В 2012 году антимонопольными органами в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, рассмотрели более 2500 жалоб преимущественно в территориальных органах ФАС России. Анализ показывает, что наибольшее количество жалоб поступает на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Законом №94-ФЗ, а также при организации и проведении торгов на право заключения договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества.

Чаще всего в органы ФАС направляются жалобы на неправомерное проведение торгов:

- на право заключения договора на размещение нестационарных объектов;
- на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества;
- по продаже имущества должника в рамках процедуры банкротства;
- по продаже имущества должника в рамках исполнительного производства;
- на оказание услуг по проведению аудита годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности;
- на отбор управляющей организации для управления многоквартирными домами.

Анализ динамики поступления жалоб свидетельствует о значительном росте их количества с ноября 2012 года.

	Рассмотрено жалоб в 2012 г.	Отозвано заявителем жалоб в 2012 г.	Решений о признании жалобы		Выдано предписаний	Исполнено предписаний	Решения (предписания)	
			обоснованной	необоснованной			обжалованные в суд	признанные судом законными
Всего по России	<b>2568</b>	<b>160</b>	<b>1326</b>	<b>1081</b>	<b>984</b>	<b>729</b>	<b>253</b>	<b>116</b>
Центральный аппарат ФАС России	<b>55</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>38</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>1</b>
Территориальные органы ФАС России	<b>2513</b>	<b>156</b>	<b>1313</b>	<b>1043</b>	<b>971</b>	<b>716</b>	<b>244</b>	<b>115</b>
Центральный федеральный округ	<b>801</b>	<b>58</b>	<b>450</b>	<b>293</b>	<b>307</b>	<b>197</b>	<b>81</b>	<b>36</b>
Северо-западный федеральный округ	<b>241</b>	<b>14</b>	<b>123</b>	<b>104</b>	<b>90</b>	<b>68</b>	<b>20</b>	<b>5</b>
Южный федеральный округ	<b>192</b>	<b>1</b>	<b>89</b>	<b>102</b>	<b>73</b>	<b>57</b>	<b>12</b>	<b>7</b>
Северо-Кавказский федеральный округ	<b>49</b>	<b>4</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
Приволжский федеральный округ	<b>595</b>	<b>33</b>	<b>306</b>	<b>256</b>	<b>231</b>	<b>183</b>	<b>55</b>	<b>23</b>
Уральский федеральный округ	<b>256</b>	<b>16</b>	<b>139</b>	<b>101</b>	<b>104</b>	<b>78</b>	<b>43</b>	<b>31</b>
Сибирский федеральный округ	<b>241</b>	<b>12</b>	<b>125</b>	<b>103</b>	<b>88</b>	<b>70</b>	<b>16</b>	<b>9</b>
Дальневосточный федеральный округ	<b>138</b>	<b>18</b>	<b>60</b>	<b>60</b>	<b>61</b>	<b>49</b>	<b>14</b>	<b>2</b>

***2.2.4. Анализ контроля закупок государственными компаниями и иными хозяйствующими субъектами, регламентируемых Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»***

С 1 января 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках). Он устанавливает общие принципы и основные требования к таким закупкам для государственных корпораций, госкомпаний, субъектов естественных монополий, организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности.

Закон о закупках регулирует весь механизм проведения закупок отдельными видами юридических лиц. Цель закона - либерализация процедуры закупок с участием государственных корпораций и естественных монополий для всех ее участников. Он содержит ряд инноваций при выборе способа размещения заказа и отборе потенциальных поставщиков. Данный закон предлагает актуальные альтернативы государственным компаниям и корпорациям, субъектам естественных монополий и организациям, осуществляющим регулируемые виды деятельности, государственным и муниципальным унитарным предприятиям и

автономным учреждениям, а также хозяйствующим субъектам с долей участия Российской Федерации в уставном капитале свыше 50%.

В первую очередь Закон о закупках призван создать условия для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, эффективного использования денежных средств, расширить возможности участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулировать такое участие. Он способствует развитию добросовестной конкуренции, обеспечению гласности и прозрачности закупок, а также предотвращению коррупции и других злоупотреблений.

Закон устанавливает основные требования к проведению закупок: информационная открытость; отсутствие дискриминации участников и необоснованных ограничений конкуренции; целевое и экономически эффективное расходование средств на приобретение товаров, работ, услуг.

Преимущественными способами закупок являются открытые торги в форме конкурса или аукциона. Установлено требование о повышении доли закупок инновационной продукции.

Новый закон важен как для заказчиков, так и для поставщиков с точки зрения организации закупочных процессов в госкомпаниях. Согласно статистическим данным, закупки для нужд государства – это 6 трлн рублей ежегодно, которые из бюджета напрямую направляются в российскую экономику. Объем закупок государственных компаний и естественных монополий еще выше, около 7 трлн рублей. Закон о закупках призван обеспечить такие механизмы регулирования, при которых бюджетные деньги будут расходоваться наиболее рационально, создавая тем самым благоприятную конкурентную среду.

Согласно положениям Закона о закупках, субъекты госкорпораций, естественных монополий и унитарных предприятий должны размещать всю информацию о проводимых закупках на официальном сайте [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru), что обещает повысить прозрачность закупок, расширить возможности для участия в них физических и юридических лиц, а также способствовать развитию добросовестной конкуренции.

Основное преимущество Закона о закупках состоит в том, что он не устанавливает жестких ограничений на осуществление закупочной деятельности, а предусматривает лишь общие требования к ней, а именно обязательную разработку внутренних документов, регламентирующих закупочную деятельность (положение о закупке и план закупок). Заказчики должны обнародовать извещение о закупке, в котором указать предмет договора и количество поставляемого товара, объем выполняемых работ / оказываемых услуг, место поставки, начальную (максимальную) цену договора (лота), а также способ закупки и контакты заказчика. Покупатель в свою очередь должен установить требования к качеству, техническим характеристикам товара, содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке.

Таким образом, заказчик может самостоятельно, исходя из своих потребностей, выбрать способ закупки той или иной продукции, предлагаемый законом — конкурс, аукцион, запрос цен, запрос предложений и др. Это дает компаниям определенную свободу действий и позволяет обезопасить заказчиков

от возможных рисков потери качества выполняемых заказов, а поставщиков - от необоснованных отклонений их заявок на торгах.

В целях реализации положений Закона о закупках в 2012 году приняты:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2012 №631.

Согласно этому документу, ФАС России уполномочена принимать порядок определения совокупной доли участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования и юридических лиц в уставных капиталах хозяйственных обществ, предусмотренный ч. 3 ст. 1 Закона о закупках (по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд), а также вести в установленном Правительством Российской Федерации порядке реестр недобросовестных поставщиков;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2012 №1211 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Постановление содержит перечень сведений, включаемых в реестр недобросовестных поставщиков, правила направления таких сведений в ФАС России и порядок их включения в реестр, правила ведения реестра.

Для повышения эффективности исполнения своих контрольных функций ФАС России разработала порядок рассмотрения жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров работ услуг, проводимых в соответствии с Законом о закупках, утвержденный Приказом ФАС России от 18.01.2013 №17/13 (направлен на регистрацию в Министерство юстиции Российской Федерации).

Оценка регулирующего воздействия Закона о закупках была проведена Институтом анализа предприятий и рынков НИУ «Высшая школа экономики» Обращает на себя внимание, что основные выводы носят негативный характер по отношению к Закону о закупках. Авторы видят истинную проблему в неэффективности системы закупок в регулируемых отраслях, завышающей издержки и цены для потребителей и предлагают, в частности:

- исключить из числа субъектов регулирования те дочерние общества субъектов естественных монополий, у которых доля поставок материнским компаниям ниже 10% оборота;

- исключить из числа субъектов регулирования компании, действующие на нерегулируемых рынках, или в обороте которых регулируемые виды деятельности составляют не более 10% оборота;

- исключить из числа субъектов регулирования компании с незначительным объемом закупок.

Авторы оценки справедливо утверждают, что «чем хуже организованы закупки в госсекторе, чем больше в них коррупции и меньше конкуренции, тем выше цены и издержки, тем больше приходится налогоплательщикам платить за работу госсектора, тем меньше услуг (и худшего качества) они получают». Вместе с тем остается открытым вопрос как о целесообразности принципиального изменения Закона о закупках, так и о направлениях этого изменения, который,

несомненно, должен решаться с учетом практики реализации Закона о закупках, которая пока еще недостаточна.

В 2012 году антимонопольными органами были приняты к рассмотрению более 900 жалоб на действия (бездействие) заказчиков. Из них в территориальных органах ФАС России были рассмотрены более 600 жалоб и более 50 жалоб - в центральном аппарате ФАС России.

#### Практика соблюдения Закона от 18.07.2011 №223-ФЗ

«О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2012 г.

Федеральный округ	Количество поступивших жалоб на нарушение Закона № 223-ФЗ	
	признанных обоснованными	признанных необоснованными
Центральный федеральный округ	132	142
Дальневосточный федеральный округ	23	23
Южный федеральный округ	15	27
Северо-Западный федеральный округ	35	42
Сибирский федеральный округ	26	21
Приволжский федеральный округ	58	49
Уральский федеральный округ	49	50
Северо-Кавказский федеральный округ	0	2

Наибольшее количество жалоб было рассмотрено в Центральном, Приволжском, Уральском и Северо-Западном федеральных округах. 338 жалоб признаны обоснованными, в большинстве случаев выданы предписания устранить допущенные нарушения, 356 жалоб признаны необоснованными. В 2012 году в суды обжаловано 34 решения территориальных антимонопольных органов по жалобам, из них 19 признаны судами законными и 7 отменены.

Наибольшее количество жалоб поступает на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Законом о закупках.

Как показал анализ, наибольшее количество нарушений связано с неправомерными действиями организаторов торгов в части несоблюдения требований положения о закупках, несоответствия конкурсной документации требованиям положения о закупках, а также в части установления в конкурсной документации неправомерных требований к участникам конкурса (аукциона), ограничивающих доступ к участию в торгах, в том числе создающих преимущественные условия участия в торгах отдельным участникам.

Так, например, ФАС России рассмотрена жалоба ООО «РДМ-Сервис» на действия заказчика, организатора торгов - ОАО «МОЭСК» при проведении открытого конкурса без предварительного квалификационного отбора на право заключения договора на выполнение работ по техническому обслуживанию и ремонту машин для нужд МКС-филиала ОАО «МОЭСК» (далее – Конкурс). Заявка ООО «РДМ-Сервис» на участие в Конкурсе была отклонена ОАО «МОЭСК» от дальнейшего рассмотрения в связи с признанием ее не

соответствующей условиям конкурса, а именно: отсутствие в составе заявки свидетельства производителей, подтверждающих поставку оригинальных комплектующих запасных частей и агрегатов, а также несоответствие кадровых и материально-технических ресурсов ООО «РДМ-Сервис» установленным требованиям. Комиссией ФАС России установлено, что в Конкурсной документации отсутствует требование о предоставлении свидетельств производителей, подтверждающих поставку оригинальных комплектующих запасных частей и агрегатов, Техническое задание, являющееся неотъемлемой частью Конкурсной документации, не содержит конкретные критерии и требования к оборудованию, производственной базе участников Конкурса, отсутствует перечень документов, необходимых и достаточных для подтверждения соответствия требованиям Технического задания. Согласно части 6 статьи 3 Закона о закупках не допускается предъявлять к участникам закупки требования и осуществлять оценку и сопоставления заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке. Таким образом, действия ОАО «МОЭСК» в части установления в Конкурсной документации неизмеряемых требований к участникам Конкурса являлись неправомерными. На основании этих неправомерных действий ОАО «МОЭСК» признало заявочные материалы ООО «РДМ-Сервис» не соответствующим установленным Конкурсной документацией требованиям и отказала в их дальнейшем рассмотрении. На основании изложенного, указанная жалоба ООО «РДМ-Сервис» признана обоснованной, ОАО «МОЭСК» выдано предписание об аннулировании Конкурса. Указанное предписание ОАО «МОЭСК» исполнено.

## Приложения

### Приложение 1. Анализ практики применения антимонопольного законодательства в Российской Федерации

#### *1. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями хозяйствующих субъектов*

Борьба с картелями, другими антиконкурентными соглашениями остается одним из приоритетных направлений деятельности Федеральной антимонопольной службы.

**Сведения о нарушениях статей 11 и 11.1 Закона о защите конкуренции.** При анализе статистики нарушений статьи 11 Закона о защите конкуренции в 2012 году следует иметь в виду, что вступление в силу нормативных правовых актов «третьего антимонопольного пакета» привело к «расщеплению» ранее единой статьи 11 Закона о защите конкуренции на статью 11 (запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов) и статью 11.1 (запрет на ограничивающие конкуренцию согласованные действия хозяйствующих субъектов). Это, в свою очередь, изменило ведомственную статистику в части раздельного учёта нарушений антимонопольного законодательства по каждой из указанных статей. Поскольку базой для сравнения показателей 2012 года является 2011 год, в котором антиконкурентные соглашения и антиконкурентные согласованные действия учитывались в рамках одной статьи, то при рассмотрении динамики указанных нарушений в 2012 году учитывается сумма нарушений статей 11 и 11.1 Закона о защите конкуренции.

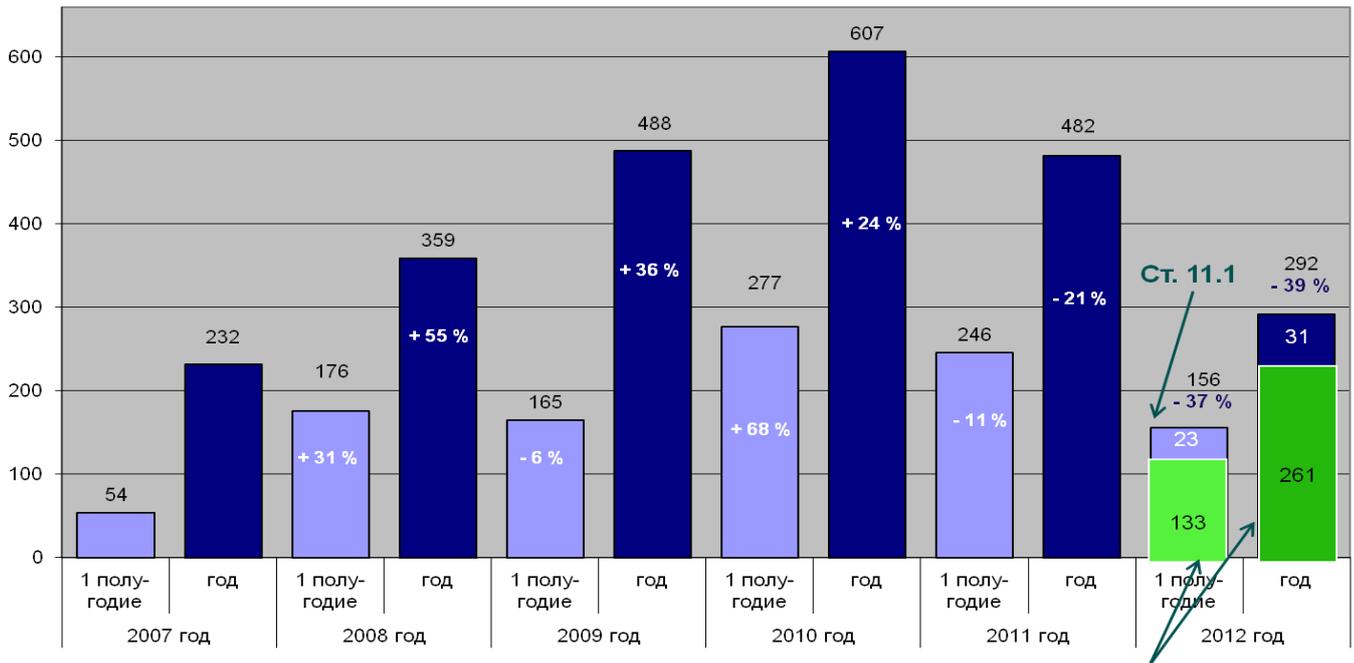
Разработка и внедрение системы борьбы с картелями, иными антиконкурентными соглашениями и согласованными действиями хозяйствующих субъектов позволило вскрыть масштабы поражения антиконкурентными соглашениями различных отраслей экономики. В качестве ответного шага хозяйствующие субъекты, их юридические службы стали внимательнее относиться к соблюдению требований антимонопольного законодательства.

В результате в 2012 году число дел о нарушении антимонопольного законодательства путем заключения антиконкурентных соглашений и совершения антиконкурентных согласованных действий снизилось с 482 до 292 (на 39%).

Самостоятельный учет этого нарушения в ведомственной статистике показал, что по итогам первого полугодия 2012 года в общем количестве нарушений статей 11 и 11.1 Закона о защите конкуренции доля согласованных действий составила около 15%, а по итогам года сократилась до 11%.

Обращает на себя внимание большое (43%) количество дел, рассмотренных в 2012 году по части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции (иные антиконкурентные соглашения). Это почти столько же, сколько рассмотрено по части 1 статьи 11 (картели) – 44%.

## Динамика количества дел о нарушении статей 11 и 11.1 Закона о защите конкуренции



**Административная практика.** В 2012 году антимонопольные органы возбудили 1537 дел об административных правонарушениях по статье 14.32 КоАП РФ, что на 10% больше, чем в 2011 году.

Несмотря на тенденцию к снижению количества дел по статье 11 Закона о защите конкуренции, количество дел об административных правонарушениях по статье 14.32 КоАП РФ постоянно возрастает. Это свидетельствует о повышении качества административной практики, о более полном привлечении к административной ответственности как юридических, так и физических лиц, нарушивших антимонопольное законодательство. В 2012 году антимонопольные органы вынесли постановления о наложении штрафов по статье 14.32 КоАП РФ на сумму 2,9 млрд. рублей, что более чем на 20% превышает уровень 2011 г.

Необходимо отметить, что деятельность ФАС России перешла на новый уровень: теперь антимонопольные органы выявляют крупные антиконкурентные соглашения, охватывающие целые отрасли промышленности. В Докладе приведены примеры таких дел.

### *2. Контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями, согласованными действиями с участием органов государственной власти и местного самоуправления*

Статья 16 Закона о защите конкуренции запрещает ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов (организаций),

осуществляющих функции указанных органов, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

Указанные нарушения считаются одними из самых серьезных, поскольку они противоречат гарантированным Конституцией Российской Федерации принципам единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности, крайне негативно влияют на рынок.

В 2012 году по признакам нарушения статьи 16 Закона о защите конкуренции возбуждено 549 дел, из них по 491 делу подтвержден факт нарушения. По сравнению с 2011 годом динамика возбужденных дел данной категории и выявленных фактов нарушения существенно не изменилась.

37% дел (205) связано с ограничением доступа на рынок, выхода с рынка хозяйствующим субъектам. Более половины дел (295) дел касаются прочих нарушений, прямо не поименованных в статье 16 Закона о защите конкуренции.

Возросло количество лиц, привлеченных к административной ответственности (на 14% по сравнению с 2011 годом). Общая сумма наложенных административных штрафов по части 3 статьи 14.32 КоАП РФ в 2012 году составила 4 136 тыс. рублей.

Представленные данные свидетельствуют о том, что качество расследования и доказывания антиконкурентных соглашений повысилось, антимонопольные органы последовательнее применяют к нарушителям меры административного воздействия.

Значительную долю нарушений статьи 16 Закона о защите конкуренции, выявленных антимонопольными органами, составили случаи ограничения конкуренции путем предоставления муниципальным предприятиям субсидий (бюджетных средств) без проведения конкурсных процедур по выбору хозяйствующих субъектов для выполнения работ (оказания услуг) для нужд муниципального образования.

В Докладе приведены примеры дел, связанных с ограничивающими конкуренцию соглашениями на социально-значимых рынках.

### *3. Противодействие недобросовестной конкуренции*

В 2012 году продолжало возрастать число поступивших заявлений о фактах недобросовестной конкуренции – 2485 по сравнению с 2070 заявлениями в 2011 году (рост на 20%). По результатам их рассмотрения возбуждено 1038 дел о нарушении антимонопольного законодательства. Кроме того, антимонопольными органами возбуждено 94 дела в инициативном порядке. Принято 891 решение о наличии в действиях хозяйствующих субъектов нарушения антимонопольного законодательства.

По сравнению с 2011 годом в 2012 году количество выявленных случаев недобросовестной конкуренции возросло на 7,6 %. На 9% возросло число случаев введения потребителя в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара или в

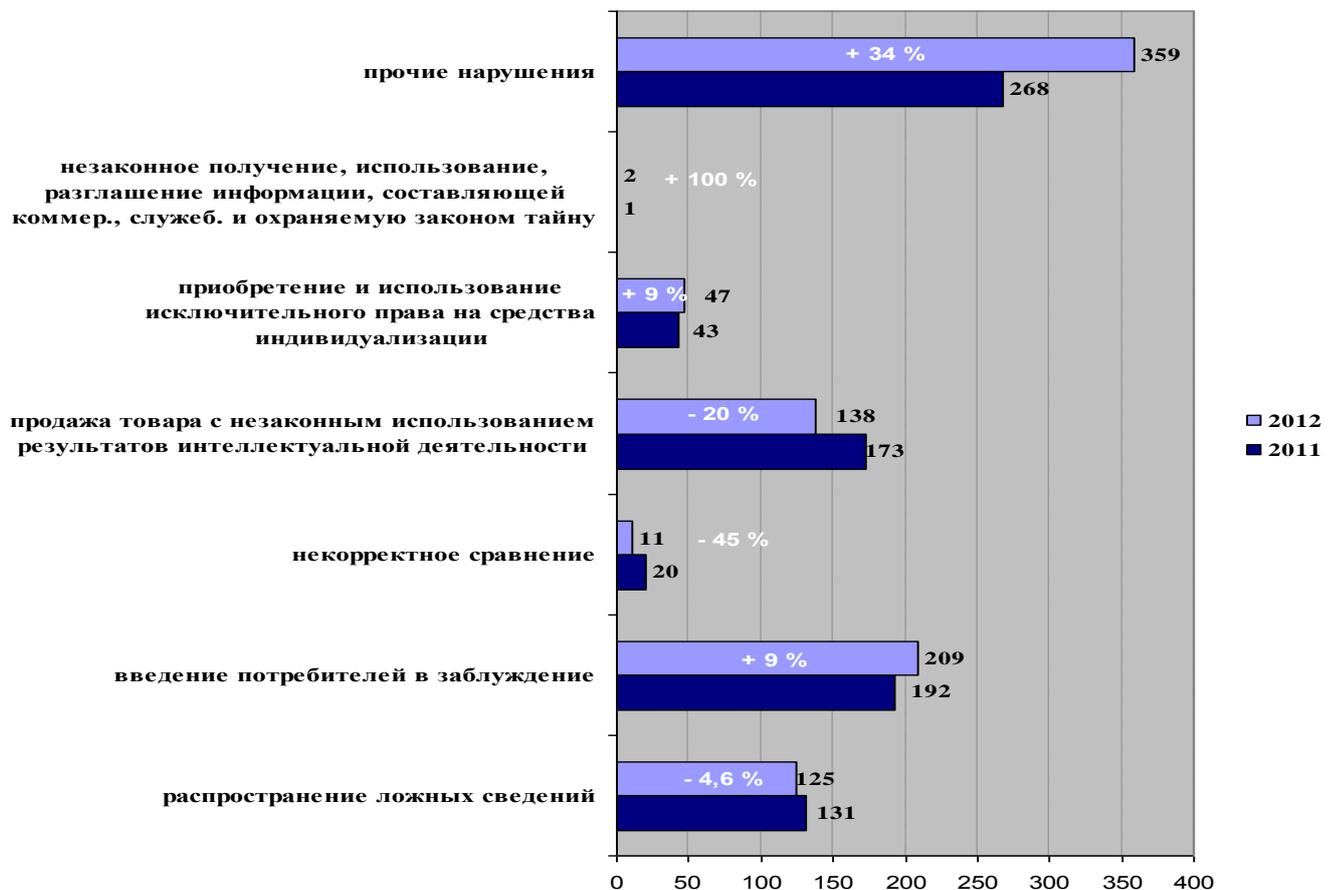
отношении его производителей. Также на 9% увеличилось число случаев недобросовестной конкуренции, связанных с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средств индивидуализации продукции, работ или услуг. Эти показатели говорят о том, что деятельность ФАС России как регулятора конкурентных отношений в сфере интеллектуальной собственности весьма востребована и эффективна.

Существенно (на 34%) увеличилось количество принятых антимонопольными органами решений в категории «прочие нарушения» (то есть случаев недобросовестной конкуренции, когда действия ответчика квалифицированы по части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции). В целом это свидетельствует о многообразии форм недобросовестной конкуренции на рынке и может послужить основанием для расширения перечня конкретизированных в законе форм недобросовестной конкуренции.

В 2012 году за нарушение статьи 14.33 КоАП РФ было выдано 645 постановлений о наложении административных штрафов на общую сумму 60 310 600 рублей, сумма уплаченных штрафов составила 31 973 500 рублей.

В Докладе приведены примеры наиболее значимых дел по фактам недобросовестной конкуренции.

#### Динамика структуры форм недобросовестной конкуренции, выявленной ФАС России в 2011 – 2012 годах (принято решений о наличии нарушения)

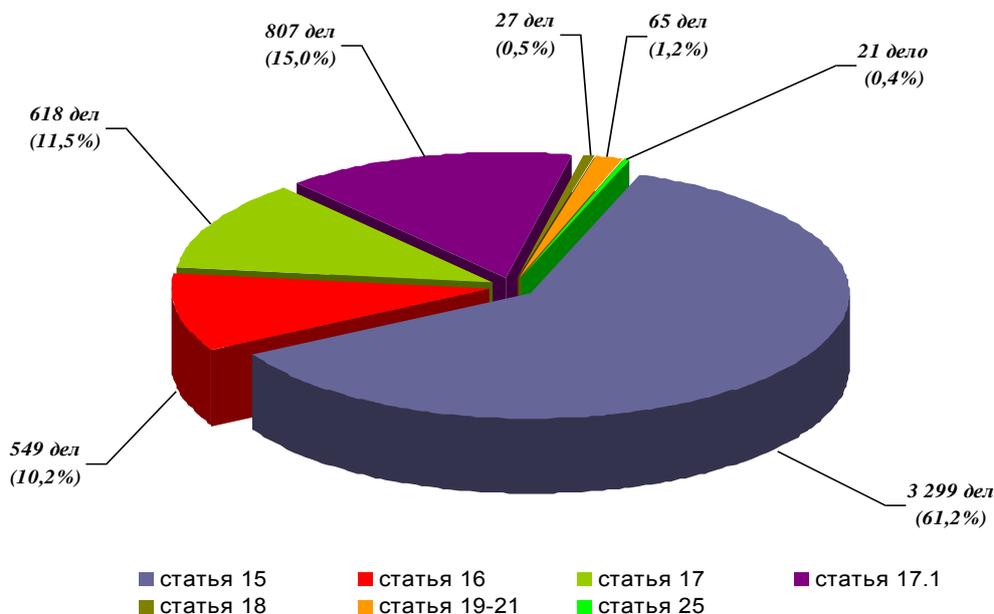


#### 4. Контроль за соблюдением органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства

В 2012 году антимонопольными органами возбуждено 5386 дел (более половины от общего количества) в отношении властных субъектов<sup>8</sup> о нарушении последними статей 15, 16, 17, 17.1, 18, 19-21, 25 Закона о защите конкуренции.

Сохраняется тенденция к сокращению количества дел о нарушении властными субъектами антимонопольного законодательства: в 2012 году снижение составило 6,5%, а в 2011 году – 5,6%. Это стало возможным, в частности, благодаря информационной политике антимонопольных органов, направленной на формирование в обществе понимания необходимости конкуренции, ее поддержание и развитие.

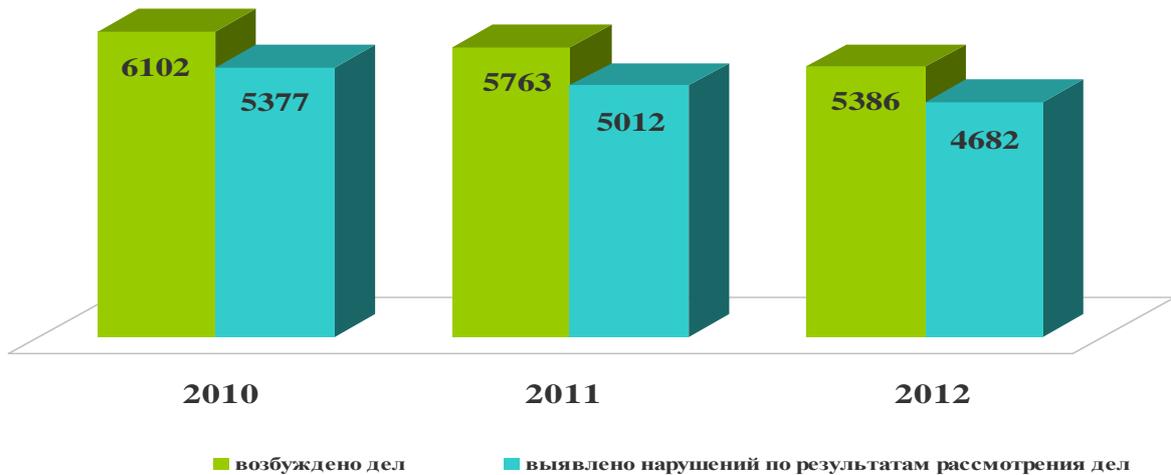
Структура возбужденных в 2012 году дел в отношении властных субъектов (по статьям Закона о защите конкуренции)



Кроме того, антимонопольные органы использовали такой инструмент, как письмо-«предупреждение» органа власти о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства. В отношении нарушений, допускаемых органами власти, практика направления предупреждений о недопустимости нарушений антимонопольного законодательства является наиболее эффективным инструментом восстановления конкурентных условий функционирования рынков. Участники рынка заинтересованы в быстром восстановлении конкуренции, а не в длительных административных процедурах и судебных процессах. В Докладе приведены примеры такой практики.

<sup>8</sup> Под властными субъектами в настоящем докладе понимаются федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации.

**Динамика выявленных в 2012 году нарушений  
антимонопольного законодательства по отношению к предыдущим периодам**



**Нарушения статьи 15 Закона о конкуренции.** Подавляющее большинство нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов власти составляют нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции. По признакам нарушения данной статьи в 2012 году антимонопольные органы возбудили 3299 дел (61,3% от общего числа дел в отношении органов власти), а в 2011 году – 3488 дел (60,5%).

Отметим тот факт, что властные субъекты активно обжалуют в суд решения антимонопольных органов<sup>9</sup>. Доля решений антимонопольных органов по статье 15 Закона о защите конкуренции, полностью или частично отмененных судами в общем количестве принятых решений о наличии нарушений, в 2012 году составила порядка 5%.

**Проверки соблюдения властными субъектами антимонопольного законодательства.** При осуществлении государственного антимонопольного контроля проводятся проверки соблюдения властными субъектами антимонопольного законодательства. Из 908 проверок органов власти и некоммерческих организаций, проведенных антимонопольными органами в 2012 году, большую часть (673) составили плановые проверки; количество внеплановых существенно меньше – 235. По сравнению с 2011 годом число плановых проверок возросло, а внеплановых – сократилось.

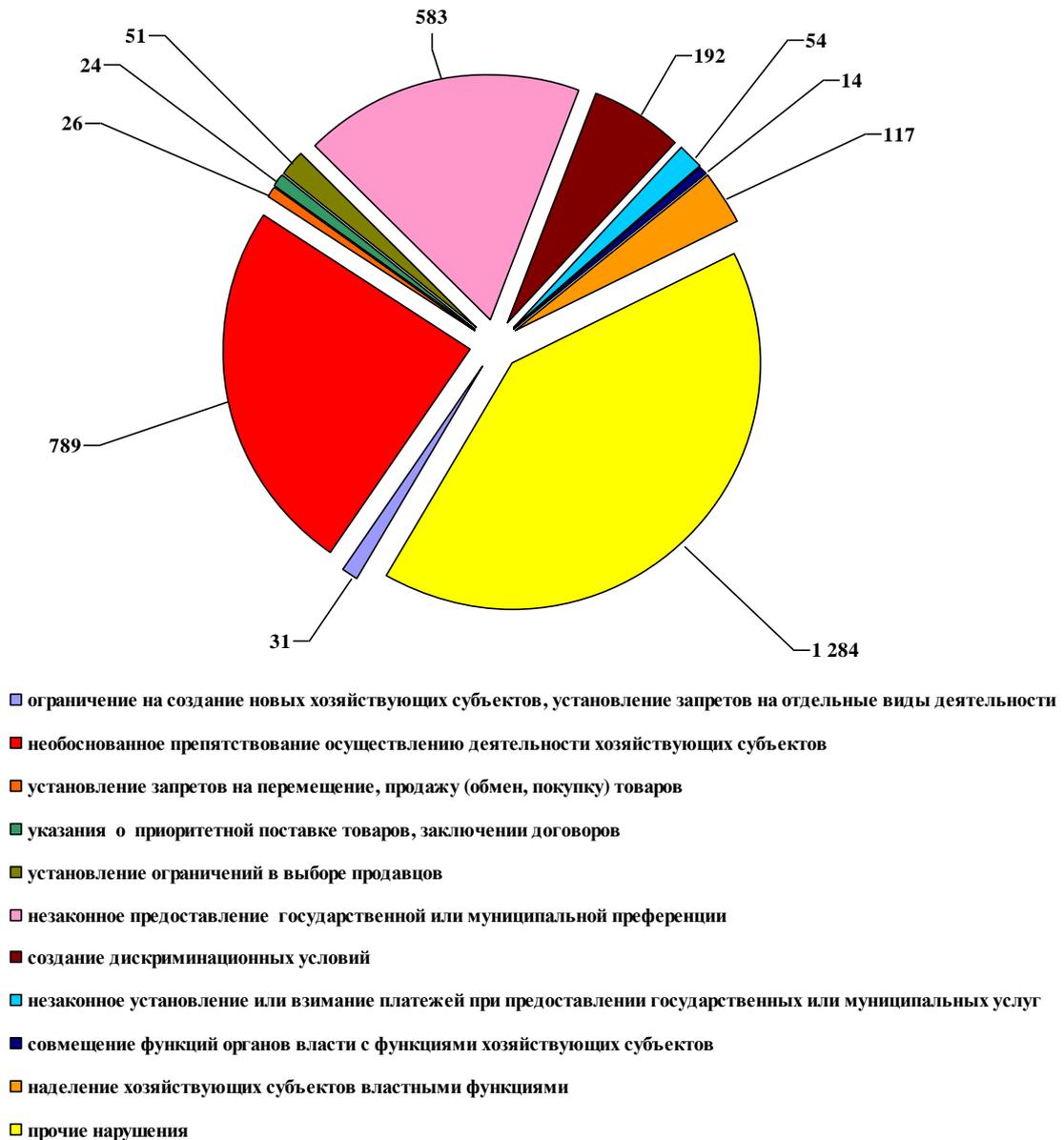
В 2012 году проведено:

- 41 проверка федеральных органов исполнительной власти, включая их территориальные органы;
- 93 проверки органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- 741 проверка органов местного самоуправления;
- 33 проверки некоммерческих организаций.

<sup>9</sup> Решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания.

По результатам данных проверок антимонопольные органы возбудили 900 дел о нарушении антимонопольного законодательства и выдали 520 предписаний об устранении нарушений, из которых в том же году исполнено 437, т.е. 84%.

### Структура выявленных в 2012 году нарушений ст. 15 Закона о защите конкуренции



### *5. Контроль за предоставлением услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления органами государственной власти (органами местного самоуправления) государственных (муниципальных) услуг*

Услуги, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных (муниципальных) услуг (далее – необходимые и обязательные услуги) можно определить как деятельность организаций любой

формы собственности по оказанию заявителям, в том числе за плату, услуг, результатами которых являются документы, действия, согласования и т.п., без которых невозможно предоставление государственных (муниципальных услуг).

В настоящий момент в сфере государственных и муниципальных услуг одна из серьезных проблем состоит в том, что указанные организации используют непрозрачные механизмы ценообразования на необходимые и обязательные услуги.

Такие услуги, согласно части 2 статьи 9 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о государственных услугах), оказываются за счет средств заявителя в случаях, предусмотренных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Размер платы за необходимые и обязательные услуги, оказываемые независимыми негосударственными организациями, не регулируется органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В соответствии с положениями Закона о государственных услугах должны быть утверждены:

– перечень услуг, необходимых и обязательных для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг, с указанием размера платы за оказание таких услуг в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Перечень таких услуг, а также порядок определения размера платы за их оказание утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 №352 (далее – Постановление №352);

– перечень услуг, необходимых и обязательных для предоставления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации государственных услуг, и порядок определения размера платы за оказание таких услуг. По результатам анализа информации территориальных органов ФАС России в 68 субъектах Российской Федерации перечни таких услуг утверждены;

– перечень услуг, необходимых и обязательных для предоставления органами местного самоуправления муниципальных услуг, и порядок определения размера платы за оказание таких услуг.

В соответствии с пунктом 2 Постановления №352, федеральные органы исполнительной власти в трехмесячный срок со дня вступления в силу данного постановления обязаны были утвердить методики определения размера платы в отношении необходимых и обязательных услуг и предоставить их организациям, находящимся в ведении этих органов власти (далее – методики).

Постановлением №352 утверждены Правила определения размера платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг. Согласно п. 4 Правил, проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти об утверждении методики и предельных размеров платы за оказание необходимой и обязательной услуги

(далее – проекты нормативных правовых актов) подлежат согласованию с Федеральной антимонопольной службой. В соответствии с Постановлением №352, все федеральные органы исполнительной власти должны были согласовать с ФАС России проекты нормативных правовых актов к сентябрю 2011 года. Однако не все органы власти выполнили данное требование. В 2012 г. в ФАС России поступило на рассмотрение 16 методик, ФАС России согласовала 13 представленных методик, а 3 возвратила для устранения замечаний.

Одним из важнейших критериев, которым должны соответствовать такие методики, ФАС России считает возможность для заявителя самостоятельно определять конечную стоимость услуги. Это позволяет исключить произвольное установление цены организацией, предоставляющей необходимую и обязательную услугу.

Основополагающим принципом, которым руководствуется ФАС России при рассмотрении методик, помимо их соответствия Постановлению №352, является стремление минимизировать расходы заявителя. ФАС России считает, что из размера платы за необходимые и обязательные услуги должны быть исключены все затраты государственного учреждения, не связанные с предоставлением этой услуги: сумма амортизации имущества общехозяйственного назначения, общехозяйственные затраты, затраты на оплату труда административно-управленческого персонала, и, тем более, затраты, обеспечивающие получение прибыли.

ФАС России, осуществляя государственный антимонопольный контроль за деятельностью органов власти (органов местного самоуправления), выявляет и пресекает нарушения также в действиях организаций, предоставляющих необходимые и обязательные услуги.

В 2012 году антимонопольные органы при рассмотрении обращений хозяйствующих субъектов, связанных с предоставлением необходимых и обязательных услуг, выявили следующие административные барьеры, создающие препятствия деятельности хозяйствующих субъектов:

- неправомерное взимание платы за предоставление услуг;
- неправомерное требование органа власти, обязывающее заявителя получить услуги, не включенные в перечень необходимых и обязательных услуг;
- незаконное ограничение круга организаций, оказывающих необходимые и обязательные услуги;
- создание дискриминационных условий.

Практика рассмотрения территориальными органами ФАС России заявлений о нарушениях при оказании государственных, муниципальных, а также необходимых и обязательных услуг свидетельствует о том, что в 29% случаев заявители жалуются на неправомерное взимание платы за услуги, в 12% случаев – на завышение размера взимаемой платы. Хозяйствующие субъекты также обращаются с заявлениями в ФАС России, обжалуя неправомерные требования властных субъектов предоставлять дополнительные документы, не предусмотренные действующим законодательством (13% случаев) и факты

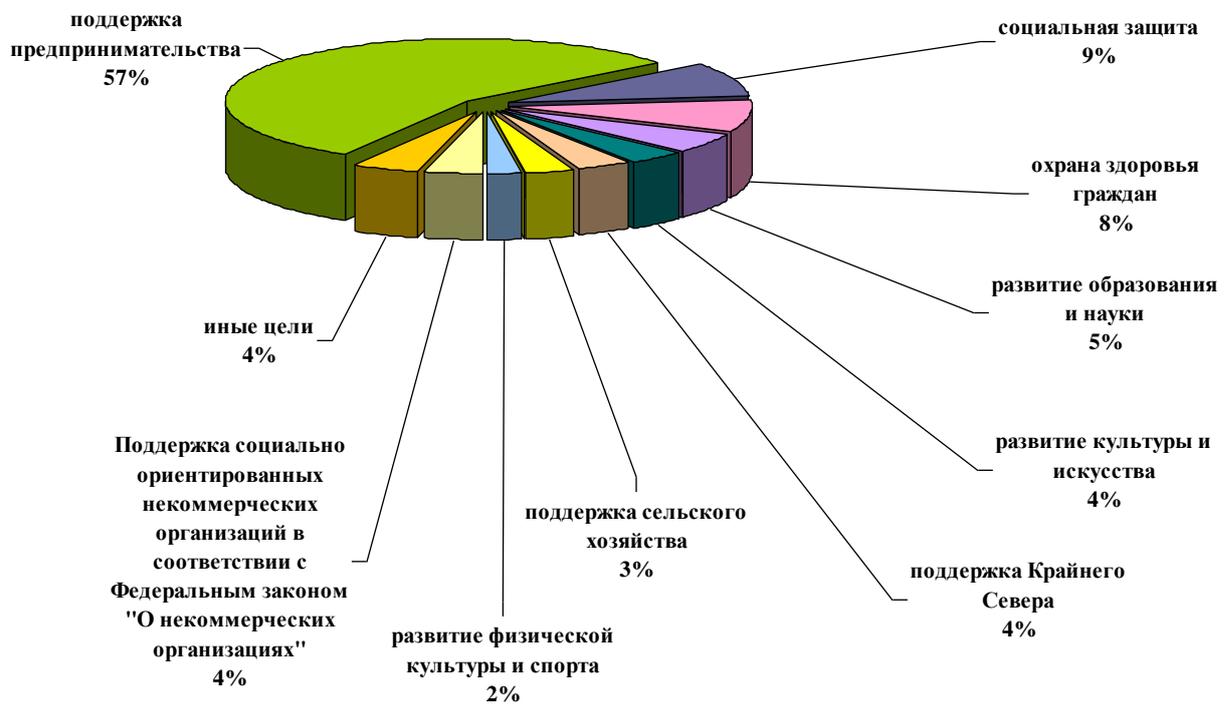
навязывания конкретной организации, оказывающей необходимые и обязательные услуги (8% случаев).

### *6. Контроль за предоставлением государственных (муниципальных) преференций хозяйствующим субъектам*

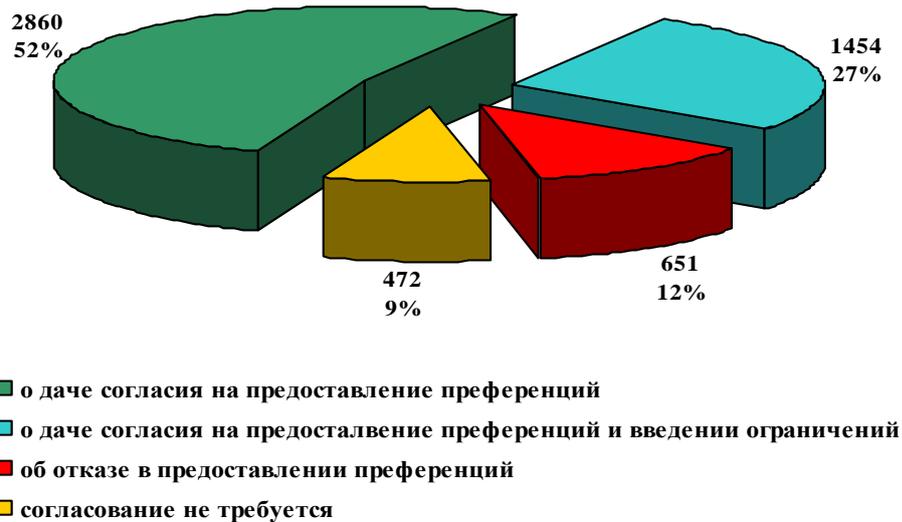
В 2012 году сократилось число подаваемых в антимонопольные органы заявлений о даче согласия на предоставление государственных или муниципальных преференций. Так, если в 2011 году было подано 8753 заявления (из них согласовано, в том числе с введением ограничений – 7589 заявлений), то в 2012 году этот показатель составил 5437 и 4314 заявлений, соответственно.

Такая тенденция может объясняться как совершенствованием нормативно-правовой базы (в т.ч. внесением изменений в статью 19 Закона о защите конкуренции), так и деятельностью антимонопольных органов по пресечению и предупреждению нарушений антимонопольного законодательства.

Структура поданных в 2012 году заявлений на предоставление преференций (в зависимости от целей преференций)



Структура принятых в 2012 году антимонопольными органами решений по результатам рассмотрения заявлений на предоставление преференций



В 2011 году наибольшее количество заявлений о даче согласия на предоставление государственных или муниципальных преференций было подано в целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (6409 заявлений). В 2012 году в указанных целях подано 3054 заявлений.

Столь резкое сокращение обусловлено вступлением в силу 06.01.2012 изменений в статью 19 Закона о защите конкуренции. Согласно этим поправкам, предварительное согласие антимонопольного органа не требуется, если преференция предоставляется также в целях, предусмотренных частью 1 указанной статьи, и в соответствии с федеральными, региональными, муниципальными и межмуниципальными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

Основными причинами отказа в согласовании предоставления преференций в 2012 году являлись:

- несоответствие целям, указанным в Законе о защите конкуренции;
- представление в антимонопольный орган неполного пакета документов, а также документов, несоответствующих требованиям части 1 статьи 20 Закона о защите конкуренции.

**Нарушение порядка предоставления преференций.** В 2012 году антимонопольные органы рассмотрели 371 заявление о нарушении пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции (предоставление преференций в нарушение требований, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции). По результатам рассмотрения заявлений возбуждено 207 дел о нарушении антимонопольного законодательства; по 175 заявлениям принято решение об отказе в возбуждении дела; 6 нарушений пункта 7 части 1 статьи 15 устранены органами власти до возбуждения дела. По результатам проверок до возбуждения дела устранено 37 нарушений статьи 15 Закона о защите конкуренции, связанных с предоставлением преференций.

Всего Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами в 2012 году возбуждено 607 дел о нарушении антимонопольного

законодательства по признакам нарушения пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе:

- по результатам рассмотрения заявлений – 207 дел;
- по собственной инициативе – 400 дел.

По 540 делам приняты решения о наличии нарушений (из них 59 дело прекращено в связи с добровольным устранением нарушения). По результатам рассмотрения дел выдано 403 предписания о прекращении нарушения.

Снижение количества возбужденных дел может объясняться вступлением в силу 06.01.2012 поправок в Закон о защите конкуренции, которые расширили перечень оснований для предоставления преференций без согласования с антимонопольным органом. Другая причина снижения показателя – деятельность антимонопольных органов по пресечению и предупреждению нарушений законодательства, которая способствовала увеличению числа процедур торгов по предоставлению государственного и муниципального имущества, инициированных органами власти.

Вместе с тем основное количество нарушений антимонопольного законодательства, выявленных при контроле предоставления преференций, по-прежнему связано с передачей государственного и муниципального имущества без проведения торгов и в нарушение порядка, установленного главой 5 Закона о защите конкуренции.

Ниже приведены сведения об основных нарушениях Закона о защите конкуренции, выявленных при осуществлении контроля за предоставлением государственных (муниципальных) преференций в 2012 году.

**1. Предоставление государственных (муниципальных) преференций без получения предварительного согласия антимонопольного органа.** Это наиболее распространенный вид нарушения антимонопольного законодательства в данной сфере. Нарушения чаще всего выражаются в том, что органы власти передают во владение и пользование хозяйствующим субъектам (в том числе государственным и муниципальным унитарным предприятиям) объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности: нежилые помещения, объекты жилищно-коммунального хозяйства (водопроводы, котельные, канализационные сети), не проводя торги и не получив предварительного согласия антимонопольных органов.

**2. Использование государственных (муниципальных) преференций в целях, не соответствующих указанным в заявлении о даче согласия на предоставление государственной (муниципальной) преференции.**

**3. Несоблюдение введенных антимонопольными органами ограничений при предоставлении государственных или муниципальных преференций.**

В Докладе приведены примеры выявленных нарушений.

## *7. Контроль за иностранными инвестициями в стратегические хозяйственные общества*

Одной из особенностей конкурентной политики Российской Федерации является то, что наряду с мерами по защите и развитию конкуренции реализуется и ряд ограничительных мер, связанных с регулированием иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, в соответствии с Федеральным законом от 29.04.2008 №57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее – Закон № 57-ФЗ).

В 2012 году в соответствии с требованиями Закона № 57-ФЗ подлежало рассмотрению 53 ходатайства иностранных инвесторов (из них 16 ходатайств, перешедших с 2011 года, и 37 ходатайств, поданных в 2012 году).

В рамках проведенных в 2012 году трех заседаний Правительственной комиссии рассмотрены по существу 22 ходатайства и по 1 ходатайству принято решение продлить срок его рассмотрения на 3 месяца (до 2013 года). По результатам рассмотрения ходатайств Правительственной комиссией приняты:

- 7 решений о предварительном согласовании заявленных сделок;
- 3 решения о предварительном согласовании сделок, принятых в упрощенном порядке по ходатайствам иностранных инвесторов в отношении организаций, имеющих лицензии на осуществление деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний IV группы патогенности, в соответствии с решениями Правительственной комиссии на основании положительных заключений Федеральной службы безопасности Российской Федерации;

- 12 решений о предварительном согласовании сделок при условии заключения иностранным инвестором с ФАС России соглашений об обеспечении исполнения ими обязательств в соответствии с частью 1 статьи 12 Закона №57-ФЗ (7 соглашений заключено в 2012 году, 5 соглашений – в 2013 году). Заключение данных соглашений необходимо для того, чтобы иностранные инвесторы соблюдали нормы действующего законодательства в отдельных отраслях (защита государственной тайны; оборонный заказ, поддержание мобилизационных мощностей; принятие мер в условиях введения военного или чрезвычайного положения; оказание услуг по тарифам, установленным для естественных монополий, сохранение и развитие деятельности стратегического хозяйственного общества (выполнение бизнес-плана), а также сохранение среднесписочной численности работников).

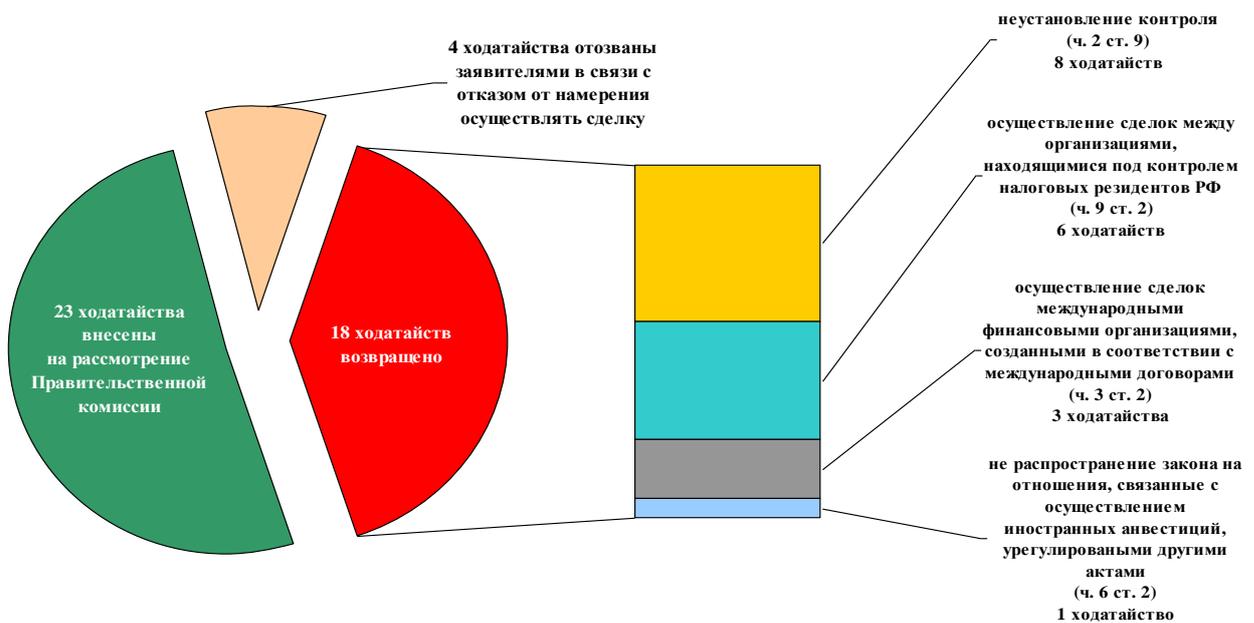
Необходимо отметить, что в отчетном периоде не было отказов в предварительном согласовании сделок. Рассмотрение одного ходатайства продлено в связи с необходимостью его дополнительного изучения совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

В отчетном периоде иностранные инвесторы не обжаловали в суд решения, принятые по результатам рассмотрения ходатайств.

Иностранные инвестиции в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, в отчетном периоде были ограничены юрисдикциями 16 государств.

Наибольшее количество заявителей приходилось на иностранные компании, зарегистрированные в Республике Кипр (37,75% от общего количества поданных в уполномоченный орган). В числе заявителей, подавших ходатайства в соответствии с требованиями Закона № 57-ФЗ, были 3 ходатайства от международных организаций, 4 – от организаций, находящихся под контролем иностранного государства или международной организации, 42 – от частных иностранных компаний. Кроме того, 4 ходатайства поданы компаниями, не являющимися иностранными инвесторами.

### Результаты рассмотрения ходатайств иностранных инвесторов в 2012 году



Отметим положительную тенденцию поступления ходатайств от иностранных инвесторов из стран с высоким инвестиционным потенциалом. В 2012 году поступило 10 таких ходатайств (18,86% от общего количества поступивших ходатайств), в том числе: 3 ходатайства от иностранных инвесторов из Великобритании, 2 ходатайства от иностранных инвесторов из Французской Республики, по 1 ходатайству от иностранных инвесторов из США, Италии, Австрии, Республики Сингапур и Великого Герцогства Люксембург.

В отчетный период ФАС России принимала меры по пресечению нарушений действующего законодательства в сфере контроля за осуществлением иностранных инвестиций.

В Докладе приведены примеры выявленных нарушений.

Также в 2012 году ФАС России рассмотрено:

- 80 уведомлений иностранных инвесторов, поданных в соответствии с требованиями статьи 14 Закона № 57-ФЗ;

- 16 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;

- 72 обращения иностранных инвесторов, юридических и физических лиц по вопросам применения Закона №57-ФЗ;

- 14 запросов из Роснедр по вопросам получения и переоформления лицензий на право пользования участками недр федерального значения.

В целях выявления сделок, подпадающих под действие Закона №57-ФЗ, ФАС России проанализировала 165 ходатайств, 30 уведомлений и 11 запросов, поданных иностранными инвесторами в соответствии с требованиями Закона о защите конкуренции. В результате выявлен ряд сделок, для совершения которых требовалось предварительное согласование или последующее уведомление о совершении сделки в соответствии с Законом №57-ФЗ, что позволило предупредить возможные нарушения данного закона и обеспечить соблюдение требований Закона о защите конкуренции.

#### *8. Обеспечение соблюдения принципов конкуренции при осуществлении государственного регулирования внешнеторговой деятельности*

В целях реализации задачи по обеспечению условий конкуренции при осуществлении государственного регулирования внешнеторговой деятельности ФАС России в 2012 году осуществлял свою деятельность в рамках работы:

- подкомиссии по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции (далее – Подкомиссия), созданной в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 №1166;

- Консультативного комитета по торговле Евразийской экономической комиссии (далее – Комитет), утвержденного Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 07.03.2012 №6, и его подкомитетов (по торговой политике и по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, защитным мерам во внешней торговле).

В рамках работы Подкомиссии и Комитета в 2012 году Федеральная антимонопольная служба рассмотрела 98 заявлений и обращений о корректировке ставок ввозных и вывозных таможенных пошлин, охватывающих 81 товарную позицию Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, а также 79 заявлений и обращений, касающихся мер нетарифного регулирования и общих вопросов регулирования внешнеторговой деятельности, включая вопросы регулирования в рамках Таможенного союза.

По итогам рассмотрения на заседаниях Подкомиссии и Комитета вопросов, касающихся мер тарифного и нетарифного регулирования, в 2012 году было принято 27 решений Коллегии Евразийской экономической комиссии и 17 постановлений Правительства Российской Федерации.

При подготовке заключений по вопросам регулирования внешнеторговой деятельности учитывалось, что принимаемые меры не должны ограничивать условия конкуренции в большей степени, чем это необходимо для целей таможенно-тарифного и нетарифного регулирования. При этом учитывались условия конкуренции на соответствующих товарных рынках, необходимость обеспечить баланс интересов производителей и потребителей и не допустить необоснованного протекционизма при выработке соответствующих мер. Оценка условий конкуренции на соответствующих рынках осуществлялась с учетом возможности поставок на территорию Российской Федерации продукции белорусских и казахстанских производителей в связи с завершением формирования Таможенного союза.

Рост импортных поставок по многим товарным позициям в 2012 году предопределял значительное число обращений как российских производителей, так и производителей государств-участников Таможенного союза с заявлениями о повышении ставок ввозных таможенных пошлин на товары аналогичные тем, которые они производят. В основном такие обращения касались продукции машиностроения и потребительских товаров: горно-шахтного проходческого оборудования, продукции тяжелого машиностроения, телевизионных приемников, лифтов, кухонных вытяжек, кондиционеров, пылесосов и т.д.

Как правило, российское производство подобной продукции является высококонцентрированным, при этом качество и ассортимент выпускаемой продукции не соответствует зарубежным аналогам. Это определяет более низкий, по сравнению с импортной техникой, спрос на нее, несмотря на то, что российские производители имеют определенные ценовые преимущества, по сравнению с иностранными поставщиками.

При подготовке проектов заключений по таким вопросам учитывалось наличие у российских производителей и у производителей в государствах – участниках Таможенного союза инвестиционных программ, направленных на модернизацию производства, выпуск новой техники и внедрение современных технологий, возможность удовлетворения в полном объеме внутреннего спроса за счет продукции отечественного производства в период действия повышенных ставок ввозных таможенных пошлин, а также влияние предлагаемых мер для конечных потребителей.

В 2012 году одним из приоритетных направлений деятельности ФАС России в рассматриваемой сфере являлось приведение нормативных правовых актов в соответствие с принятыми обязательствами Российской Федерации к ВТО. В рамках присоединения Российской Федерации к ВТО ФАС России были подготовлены предложения по проекту новой редакции Единого таможенного тарифа Таможенного союза (ЕТТ ТС) с учетом обязательств, согласованных в ходе переговоров по присоединению к ВТО, представленного Минэкономразвития России. Поскольку меры тарифного и нетарифного регулирования оказывают значительное влияние на состояние конкуренции на внутреннем рынке и излишний протекционизм в этой области может негативно сказаться на условиях конкуренции как на российских рынках, так и на рынках Таможенного союза, обеспечение нормальных условий конкуренции на

соответствующих товарных рынках при введении таких мер является значимым фактором стабильного и сбалансированного функционирования соответствующих рынков.

### *9. Контроль за соблюдением антимонопольных требований законодательства о торговле*

В 2012 году в целях обеспечения реализации положений Федерального закона от 28.12.2009 №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле) во исполнение Протокола заседания рабочей группы по координации работы по реализации Закона о торговле от 03.04.2012 №14 ФАС России проводился мониторинг реализации положений Закона о торговле.

В рамках мониторинга антимонопольными органами проведено 256 проверок соблюдения антимонопольных требований Закона о торговле участниками отношений в сфере торговой деятельности, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. В ходе контрольных мероприятий антимонопольными органами было проанализировано более 8 500 договоров поставки продовольственных товаров и договоров оказания услуг.

**Включение в договор поставки дискриминационных условий (пункт 1 части 1 статьи 13 Закона о торговле) – 111 дел.** Из них:

- по 54 (49% от общего количества возбужденных дел) делам приняты решения о признании нарушений, выданы предписания (3 решения и предписания в настоящее время обжалуются в арбитражных судах);
- по 11 (10% от общего количества возбужденных дел) делам приняты решения о признании нарушения, предписания не выдавались в связи с добровольным устранением нарушений;
- 25 (23% от общего количества возбужденных дел) дел прекращено в связи с отсутствием состава правонарушения;
- 21 (18% от общего количества возбужденных дел) дело находится на рассмотрении.

По 7 выявленным признакам нарушения пункта 1 части 1 статьи 13 Закона о торговле рассматривается вопрос о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

**Навязывание контрагенту условий, запрещенных пункта 2 части 1 статьи 13 Закона о торговле – 14 дел.** Из них:

- по 8 (58% от общего количества возбужденных дел) делам приняты решения о признании нарушений, выданы предписания;
- по 2 (14% от общего количества возбужденных дел) делам приняты решения о признании нарушения, при этом предписания не выдавались в связи с добровольным устранением нарушений;
- 4 (28% от общего количества возбужденных дел) дела прекращено в связи с отсутствием состава правонарушения.

**Заключение договора поставки товаров, содержащего элементы договора комиссии (пункт 3 части 1 статьи 13 Закона о торговле) – 1 дело.** В настоящее время дело находится в стадии рассмотрения.

При осуществлении контроля за соблюдением антимонопольного законодательства у территориальных органов ФАС России возникают трудности при выявлении нарушений антимонопольного законодательства: поставщики продовольственных товаров не обращаются с заявлениями в антимонопольный орган, что затрудняет возможность антимонопольного органа квалифицировать соответствующие действия (бездействие) торговых сетей как нарушение законодательства о государственном регулировании торговой деятельности в связи с угрозой прекращения договорных отношений с торговыми сетями. В результате, дела прекращаются в связи с отсутствием состава правонарушения.

**Применение статьи 14 Закона о торговле в рамках контроля за экономической концентрацией.** В соответствии с пунктом 1 статьи 14 Закона о торговле, хозяйствующий субъект, который осуществляет розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети (далее – торговая сеть) (за исключением сельскохозяйственного потребительского кооператива, организации потребительской кооперации) и доля которого превышает двадцать пять процентов объема всех реализованных продовольственных товаров в денежном выражении за предыдущий финансовый год в границах субъекта Российской Федерации, в границах муниципального района, городского округа, не вправе приобретать или арендовать в границах этого административно-территориального образования дополнительную площадь торговых объектов для осуществления торговой деятельности по любым основаниям, в том числе в результате введения в эксплуатацию торговых объектов, участия в торгах, проводимых в целях их приобретения.

Принимая во внимание требование статьи 14 Закона о торговле, ФАС России при рассмотрении проектов соглашений в соответствии с положениями статьи 35 Закона о защите конкуренции, в рамках которых торговой сетью заключался договор коммерческой концессии и агентский договор, рассчитывала доли торговой сети в границах муниципальных районов и городских округов, в которых будет действовать соглашение.

В 2012 году центральным аппаратом ФАС России было рассмотрено 12 соглашений, которые были признаны допустимыми.

В рамках мониторинга реализации статьи 14 Закона о торговле было проведено 22 проверки торговых сетей.

В Докладе приведены примеры выявленных нарушений.

## **Приложение 2. Анализ состояния конкуренции на отдельных товарных рынках**

Перечень товарных рынков, по которым ФАС России выполняла анализы состояния конкуренции, представленные в настоящем Докладе, в основном соответствует приложениям к приказу ФАС России от 7 февраля 2011 г. № 66 «О плане работы ФАС России по анализу состояния конкуренции на товарных рынках на 2011-2012 годы»: Плану работы ФАС России по анализу состояния конкуренции на товарных рынках на 2011 - 2012 годы (Приложение № 1) и Перечню товарных рынков для ежегодного анализа ФАС России (Приложение № 2). Анализ состояния конкуренции на рынке сырой нефти выполнен в соответствии с приказом ФАС России от 19.12.2012 №773/12 «О плане работы по анализу состояния конкуренции на товарных рынках на 2013-2014 годы»

Кроме того, ряд исследований товарных рынков подготовлен по инициативе ФАС России в силу возникшей необходимости, например, в связи с возбуждением дела о нарушении антимонопольного законодательства или выполнением поручений Правительства Российской Федерации.

Исследования состояния конкуренции на товарных рынках выполнены в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке (далее – Порядок), утвержденным Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220.

Предметом исследования является сфера обращения товара в части его оптовой реализации или оптовой/розничной торговли.

Строгое наименование исследуемых рынков формулируется как «Рынок оптовой/розничной реализации (наименование товара)», либо «Рынок оптовой/розничной торговли (наименование товара)», но в целях упрощения изложения анализа характеристики сферы обращения опускаются. Таким образом, наименование исследуемого рынка приводится в редакции: «Рынок (наименование товара)».

В качестве источников информации использовались данные, полученные от хозяйствующих субъектов, действующих на исследуемом товарном рынке, Федеральной службы государственной статистики, Федеральной таможенной службы и других источников.

При выявлении условий обращения товара, ограничивающих экономические возможности приобретения товаров покупателями, исследовались альтернативные возможности перемещения покупателя к товару, а также расходы, связанные с приобретением товара вне места нахождения покупателя, в том числе транспортные расходы.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона «О защите конкуренции» и требованиями пункта 4.1 Порядка предварительно определенные географические границы рынков рассматриваемых товаров уточнены на основании вышеуказанных условий обращения.

При этом товары идентифицировались по кодам ОКПД.

Виды рынков идентифицировались по кодам ОКВЭД, а именно:  
 продажа хозяйствующими субъектами товаров собственного производства (оптовая/розничная) - как реализация;

продажа товаров хозяйствующими субъектами, относящимися к торговым структурам,- как оптовая/розничная торговля.

При анализе рынков используются различные методы, предусмотренные Порядком, выбор которых обусловлен характеристиками исследуемых товарных рынков, в т.ч. составом хозяйствующих субъектов. Одними из указанных методов являются выборочные опросы потребителей и «тест гипотетического монополиста», которые в ряде случаев и применяются антимонопольными органами.

Состояние конкурентной среды на анализируемых рынках оценивалось по следующим показателям

- коэффициент рыночной концентрации ( $Cr_n$ ) – сумма долей на товарном рынке (выраженных в процентах) определенного числа ( $n$ ) крупнейших хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке;

- индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (НИ) Гиршмана — сумма квадратов долей на товарном рынке (выраженных в процентах) всех хозяйствующих субъектов, действующих на данном рынке.

В приложении приведен анализ состояния конкуренции на следующих рынках:

1. Рынки топливно-энергетических ресурсов
  - 1.1. Рынок сырой нефти
  - 1.2. Рынок оптовой реализации энергетического угля
  - 1.3. Рынок сервисных услуг нефтегазовой отрасли
2. Рынки в сфере транспорта
  - 2.1. Рынок услуг по деповскому и капитальному ремонту грузовых вагонов
  - 2.2. Рынок услуг по текущему отцепочному ремонту грузовых вагонов
  - 2.3. Рынок оптовой реализации железнодорожных платформ для перевозки широкоформатного листового проката.
3. Финансовые рынки
  - 3.1. Рынок услуг представителей страховщиков по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО).
  - 3.2. Рынок услуг по организации биржевой торговли
  - 3.3. Рынок услуг негосударственных пенсионных фондов
4. Рынки в сфере обрабатывающего производства
  - 4.1. Рынок электросварных труб большого диаметра, предназначенных для строительства и ремонта магистральных трубопроводов.
  - 4.2. Рынок титанового крепежа для сборки авиационной техники, изготавливаемого методом холодной высадки
  - 4.3. Рынок кристаллического кремния

- 4.4. Рынок жидкой серы
- 4.5. Рынок оптовой реализации электротехнической анизотропной стали.
- 4.6. Рынок стальных прутков для армирования железобетонных конструкций
- 4.7. Рынок оптовой реализации щебня гранитного
- 5. Рынки в сфере строительства, реконструкции и капитального ремонта дорог
- 6. Рынки лекарственных средств и медицинского оборудования
  - 6.1. Рынок оптовой торговли тест-полосками к глюкометрам разных компаний-производителей глюкометров
  - 6.2. Рынок клапанов сердца с набором доставки и установки трансапикальным способом
  - 6.3. Рынок оптовой торговли лекарственным препаратом, имеющим международное непатентованное наименование «Идурсульфаз», применяемым для лечения больных мукополисахаридозом II типа
  - 6.4. Рынок розничной торговли лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения и сопутствующими товарами
- 7. Рынки в сфере реализации и сервисного обслуживания легковых автомобилей
  - 7.1. Оптовые рынки новых легковых автомобилей
  - 7.2. Оптовые рынки новых запасных частей к легковым автомобилям
- 8. Рынки в сфере полиграфии
  - 8.1. Рынок школьных учебников
  - 8.2. Рынок бумаги для изготовления защищенной полиграфической продукции уровней защиты «А», «Б», «В»

### **Приложение 3. Проблемы функционирования отдельных секторов экономики и направления их решения**

В данном приложении отражены результаты анализа проблем конкуренции на товарных рынках в следующих секторах экономики:

1. Рынки в сфере транспорта и связи
  - 1.1. Рынки услуг пассажирских авиаперевозок на внутренних линиях
  - 1.2. Рынки аэропортовых услуг, оказываемых в аэропортах Российской Федерации авиакомпаниям
  - 1.3. Рынки услуг электросвязи
  - 1.4. Рынки услуг почтовой связи
  - 1.5. Рынки услуг морских портов
  - 1.6. Рынки железнодорожного транспорта
2. Рынки лекарственных средств
3. Рынки минеральных удобрений и сырья для их производства
4. Финансовые рынки
  - 4.1. Установление в нормативных правовых актах необоснованных конкурентных преимуществ для отдельных кредитных организаций
  - 4.2. Наличие административных барьеров на рынке специализированных (таможенных) платежных систем
  - 4.3. Снижение качества оказания услуг по ОСАГО
  - 4.4. Неконкурентное поведение профессиональных объединений страховщиков, работающих на рынках обязательного страхования
  - 4.5. Неконкурентный порядок взаимодействия кредитных и страховых организаций при реализации кредитных программ и программ коллективного страхования заемщиков
  - 4.6. Наличие необоснованных барьеров для входа на рынок профессиональных участников рынка ценных бумаг
5. Отсутствие равного доступа к субсидиям для всех сельхозтоваропроизводителей
6. Рынок медицинских услуг
7. Рынки образовательных услуг дошкольного, общего, высшего и дополнительного профессионального образования
8. Особенности конкуренции в сфере нотариата

## **Приложение 4. Предложения ФАС России по совершенствованию антимонопольного регулирования и защиты конкуренции**

Предложения включают в себя развернутые предложения по следующим направлениям:

1. Исключение уведомительного контроля ряда сделок (действий) экономической концентрации.
2. Установление антимонопольных требований к созданию государственных и муниципальных предприятий и к участию государства в уставном капитале хозяйственных обществ.
3. Совершенствование норм об уголовной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.
4. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях.

## **Приложение 5. Предложения по развитию конкуренции в Российской Федерации со стороны предпринимательского сообщества**

Важным в плане совершенствования нормативного регулирования и правоприменительной практики является мнение предпринимательского сообщества о состоянии и текущих проблемах развития конкуренции и антимонопольного регулирования.

В соответствии с Правилами подготовки Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации ФАС России<sup>10</sup> направила общественным организациям предпринимателей предложение представить, (для включения в Доклад) помимо оценки состояния конкуренции со стороны предпринимательского сообщества также и предложения по развитию конкуренции. Предложения, направленные на развитие конкуренции и совершенствование состояния конкурентной среды, представлены в настоящем приложении.

Следует отметить, что позиции предпринимательского сообщества по одним и тем же основаниям могут быть разнополярными как между собой, так и с позицией органов государственной власти, в т.ч. с мероприятиями, включенными в Дорожную карту по развитию конкуренции.

Например, предлагаемое ФАС России расширение практики использования предупреждений и предостережений, поддерживаемое рядом предпринимательских объединений, нашло резко возражение в предложениях Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. И наоборот, в противовес неоднократно озвученной инициативе «Деловой России» по отмене функции ведения Реестра хозяйствующих субъектов, занимающих долю на рынке определенного товара свыше 35%, Торгово-промышленная палата Российской Федерации поддерживает позицию ФАС России о сохранении функции ведения Реестра как принципиально важной, а Российский союз промышленников и предпринимателей выступает с компромиссной позицией, предусматривающей изменение порядка формирования, внесения изменений и оперативной актуализации информации Реестра<sup>11</sup>.

В Доклад включены предложения, полученные ФАС России от:

Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»

Российского союза промышленников и предпринимателей

Некоммерческого партнерства «Объединение корпоративных юристов России»

Торгово-промышленной палаты Российской Федерации

Общероссийской общественной организации «Деловая Россия»

## **Приложение 6. Дополнительные материалы, включенные в Доклад по решению Правительственной комиссии по вопросам**

<sup>10</sup> Утверждены Первым заместителем Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шуваловым 30 апреля 2013 г.

<sup>11</sup> Реализация именно такого мероприятия и предусмотрена Дорожной картой по развитию конкуренции

## **конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства (протокол от 18.06.2013 № 2)**

Указания по доработке Доклада, изложенные в пп.2 пункта I протокола Правительственной комиссии от 18.06.2013 № 2, учтены в данном приложении к Докладе следующим образом:

### **1. Анализ влияния реализации плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» на состояние конкуренции на рынках лекарственных препаратов, медицинских услуг, авиаперевозок, услуг связи, услуг дошкольного образования и нефтепродуктов.**

В раздел 1 дополнительного тома Доклада включены:

- Краткая справка об отдельных исполненных мероприятиях плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (подготовлена Минэкономразвития России, раздел 1.1.).

- Отчет о реализации мероприятий плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» за январь - май 2013 г. (подготовлен Минэкономразвития России, раздел 1.2).

- Дополнительные материалы ФАС России по состоянию конкуренции на рынках, включенных в «Дорожную карту» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (рынки лекарственных средств, рынок медицинских услуг, рынок услуг дошкольного образования, рынок авиаперевозок, рынок услуг связи, рынок нефтепродуктов, разделы 1.3.1-1.3.6).

- Анализ оптового рынка дизельного топлива и оптового рынка автобензинов (разделы 1.3.7-1.3.8, подготовлены ФАС России).

- Дополнительные аналитические материалы федеральных органов исполнительной власти по состоянию конкуренции на рынках, включенных в «Дорожную карту» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», представлены Минтрансом России (раздел 1.4.1), Минздравом России (раздел 1.4.2), Минобрнауки России (раздел 1.4.3), Минэнерго России (раздел 1.4.4), Минкомсвязи России (раздел 1.4.5).

### **2. Формирование показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти по развитию конкуренции.**

В разделе 1.5 дополнительного тома Доклада изложены предлагаемые ФАС России подходы к формированию указанных показателей, федеральные органы исполнительной власти предложений по этому вопросу не представили.

### **3. Меры, способствующие развитию естественных монополий**

В разделе 2 дополнительного тома Доклада изложен взгляд ФАС России на проблемы в сфере естественных монополий и направления их решения, федеральные органы исполнительной власти предложений по этому вопросу не представили

#### **4. Анализ практики применения антимонопольного законодательства и разработки на его основе соответствующих предложений по его совершенствованию.**

В разделе 3 дополнительного тома Доклада представлены предложения ФАС России по данному вопросу

#### **5. Ликвидация избыточного административного влияния на предпринимательскую деятельность.**

В разделе 4 дополнительного тома Доклада представлены материалы ФАС России по этому вопросу, в т.ч. предварительные результаты работы по систематизации негативных административных практик в рамках размещения и регулярного обновления на сайте ФАС России т.н. «Черной книги административной практики в сфере конкуренции».

Федеральная антимонопольная служба начала работу по систематизации и публичному представлению указанных негативных практик в рамках размещения и регулярного обновления на сайте ФАС России т.н. «Черной книги административной практики в сфере конкуренции»<sup>12</sup>.

Основные виды такого избыточного административного влияния можно представить следующим образом.

##### **1. Создание со стороны органов власти хозяйствующему субъекту (хозяйствующим субъектам) дискриминационных условий осуществления хозяйственной деятельности на товарном рынке.**

*Нарушение выражается в создании со стороны органов власти в отношении отдельного хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов условий доступа на товарный рынок, условий производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых такой хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.*

Как одну из таких негативных практик со стороны органов власти, следует отметить действия Министерства сельского хозяйства Тульской области (далее – Минсельхоз Тульской области), которые явились предметом рассмотрения дела по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Минсельхоз Тульской области необоснованно отказывал Обществу в предоставлении субсидии в рамках поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, осуществивших в I квартале 2011 года производство мяса птицы, из бюджета Тульской области.

---

<sup>12</sup> Одновременно планируется составление и альтернативной т.н. «Белой книги административной практики в сфере конкуренции»

На основании решения ФАС России по вышеуказанному делу, Общество обратилось в Арбитражный суд Тульской области с исковым заявлением к Тульской области в лице Минсельхоза Тульской области о взыскании убытков в сумме 42 789 538 руб.

Впервые выработана практика обращения на основании решения антимонопольного органа в суд с частным иском о взыскании убытков, полученных хозяйствующим субъектом, в результате незаконного действия (бездействия) органа власти.

## **2. Установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары.**

*Может выразиться в негативной оценке со стороны органа власти деятельности или товаров отдельных хозяйствующих субъектов, либо напротив их публичное одобрение высказываемые публично, в том числе в сети Интернет, в средствах массовой информации, а также путем направления в адрес потребителей писем - «рекомендаций».*

2.1. Министерство сельского хозяйства Амурской области направило в адрес глав муниципальных образований письмо от 05.03.2012 № 14/754 с указанием довести до потребителей сельхозпродукции необоснованную негативную оценку продукции хозяйствующего субъекта ООО «Агромакс», осуществляющего деятельность по реализации средств защиты растений.

Фактически для приобретателей товаров было установлено ограничение выбора хозяйствующих субъектов на товарном рынке, а также созданы дискриминационные условия для ООО «Агромакс» по отношению к иным поставщикам указанного товара.

Решением от 15.08.2012 по делу № А-15/26 2012 действия Министерства сельского хозяйства Амурской области признаны нарушающими часть 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», выдано предписание об отзыве письма, которое было исполнено. Решение обжаловалось, но оставлено судом в силе.

2.2. Министерство образования и науки Удмуртской Республики, Управление образования Администрации города Ижевска своими письмами, адресованными муниципальным образовательным учреждениям – школам, ограничили последних в выборе продавца учебной литературы, предписав её приобретать только у одного определенного хозяйствующего субъекта.

На территории Удмуртской Республики в конце 2011 года большая часть учебной литературы муниципальными образовательными учреждениями – школами была приобретена у предписанного им органами власти хозяйствующего субъекта.

Иные хозяйствующие субъекты были лишены на равных возможностях поставлять учебную литературу в школы Удмуртской Республики. Тем самым конкуренция на рынке реализации учебной продукции на территории Удмуртской Республики была ограничена. На территории Удмуртской Республики в конце 2011 года большая часть учебной литературы муниципальными образовательными

учреждениями – школами была приобретена у предписанного им органами власти хозяйствующего субъекта.

Тем самым конкуренция на рынке реализации учебной продукции на территории Удмуртской Республики была ограничена.

Решением Удмуртского УФАС России от 15.06.2012 года по делу № ТГ08-02/2012-03 о нарушении антимонопольного законодательства Министерство образования и науки Удмуртской Республики, Управление образования Администрации города Ижевска признаны нарушившими часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в части направления указанных писем.

Министерству образования и науки Удмуртской Республики, Управлению образования Администрации города Ижевска выданы предписания об информировании образовательных учреждений Удмуртской Республики о возможности приобретения учебной продукции у любых поставщиков, учебники которых, соответствуют всем требованиям федеральных государственных образовательных стандартов.

2.3. В сети Интернет на официальном сайте Правительства Республики Тыва была размещена статья о проведении Министерством экономики Республики Тыва конкурса среди предпринимателей на предоставление субсидий в целях приобретения новых автобусов марки «Форд» для внутригородских перевозок.

В данной статье предлагалось заменить маршрутные «Газели» на «Форды» с помощью субсидий из программы поддержки малого и среднего предпринимательства, в частности, предпринимателям было предложено компенсировать до половины стоимости новых «Фордов» по договорам лизинга. В статье также приводилось сравнение технических характеристик автомобилей «Газель» и «Форд» в пользу марки «Форд».

Информация, содержащаяся в статье, могла оказать влияние на выбор потребителей (субъектов малого и среднего предпринимательства) в пользу автомобилей марки «Форд», что могло привести к получению производителем автомобилей данной марки неконкурентных преимуществ по отношению к иным хозяйствующим субъектам, ограничению конкуренции и, как следствие, нарушению антимонопольного законодательства.

ФАС России направил в адрес Правительства Республики Тыва предупреждение о недопустимости указанных действий.

**3. Делегирование отдельному хозяйствующему субъекту полномочий на выполнение определенных видов работ для нужд муниципального образования без проведения конкурсных процедур.**

*В результате таких действий создается необоснованное препятствование осуществлению деятельности иными хозяйствующими субъектами, что приводит (может привести) к негативным последствиям для конкуренции.*

*В тех случаях, когда требуется проведение конкурса, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, его непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении конкурса в*

*установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.*

3.1. Распоряжением администрации пгт Климово Брянской области от 01.11.2011г. № 117р «О передаче полномочий по сбору и вывозу твердых бытовых отходов от МУП «Климовский коммунальщик» новому подрядчику ООО «Приоритет-Брянск» названному хозяйствующему субъекту были переданы полномочия по сбору и вывозу твердых бытовых отходов на территории муниципального образования без проведения публичных процедур.

По данным Брянскстата, на момент совершения администрацией пгт Климово указанных действий на территории пгт Климово и Климовского района Брянской области деятельность по оказанию услуг по вывозу и утилизации твердых бытовых отходов помимо ООО «Приоритет-Брянск» осуществляли еще 2 хозяйствующих субъекта, которые фактически могли быть устранены с товарного рынка.

По факту нарушения администрацией пгт Климово Брянской области ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции, возбуждено и рассмотрено дело о нарушении антимонопольного законодательства, выдано предписание о прекращении нарушения путем отмены вышеуказанного распоряжения. Предписание исполнено в полном объеме в установленный срок.

Должностное лицо привлечено к административной ответственности в соответствии со ст.14.9 КоАП РФ, наложен штраф в размере 15000 руб., штраф оплачен.

3.2. Законом Санкт-Петербурга от 11.05.2006 № 223-35 «О государственных унитарных предприятиях Санкт-Петербурга, государственных учреждениях Санкт-Петербурга и иных коммерческих и некоммерческих организациях, учредителем (участником, акционером, членом) которых является Санкт-Петербург» был установлен перечень работ и услуг, выполнение или оказание которых может осуществляться исключительно подведомственными исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями.

В частности работы и услуги по:

транспортному обслуживанию лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, государственных служащих Санкт-Петербурга, органов государственной власти Санкт-Петербурга,

гостиничному обслуживанию органов государственной власти и официальных делегаций, посещающих Санкт-Петербург,

обеспечению деятельности представительств органов государственной власти Санкт-Петербурга в иных субъектах Российской Федерации,

организации общественного питания при проведении мероприятий органами государственной власти Санкт-Петербурга,

проведению официальных мероприятий от имени Губернатора Санкт-Петербурга, Правительства Санкт-Петербурга, Администрации Губернатора Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Санкт-Петербурга,

техническому обслуживанию и ремонту объектов гражданской обороны, предназначенных для органов государственной власти Санкт-Петербурга,

коммунально-эксплуатационному обслуживанию помещений, занимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга,

проведению инженерных изысканий и проектированию объектов инженерного оборудования города, инженерной инфраструктуры, дорог, мостов, тоннельных сооружений, объектов подземного пассажирского транспорта, содержанию мостов, тоннельных сооружений, путепроводов, подземных и надземных пешеходных сооружений, набережных, водопропускных сооружений,

обеспечению эксплуатации, развития и защиты Автоматизированной информационной системы государственного заказа Санкт-Петербурга,

обеспечению эксплуатации, развития и защиты информационной системы обеспечения градостроительной деятельности Санкт-Петербурга,

информационно-аналитической поддержке деятельности органов государственной власти Санкт-Петербурга,

обеспечению координации работ в сфере информационно-коммуникационных технологий,

обеспечению (организации) оценки имущества в случаях, когда ее проведение является обязательным для Санкт-Петербурга в соответствии с законодательством об оценочной деятельности,

оказанию телекоммуникационных услуг органам государственной власти Санкт-Петербурга,

централизованному оформлению Санкт-Петербурга к праздникам и памятным датам Санкт-Петербурга, международным, общепризнанным (традиционным), общероссийским праздникам и памятным датам в соответствии с законодательством Санкт-Петербурга о праздниках и памятных датах в Санкт-Петербурге,

погребению умерших (погибших), не имеющих супруга, близких родственников, иных родственников либо законного представителя умершего (погибшего), а также умерших (погибших), личность которых не установлена органами внутренних дел в определенные законодательством Российской Федерации сроки,

обеспечению эксплуатации и выполнению функций заказчика по наружному (уличному), декоративному (архитектурно-художественному) и праздничному освещению,

выполнению аварийно-восстановительных работ на сетях инженерно-технического обеспечения.

В результате были созданы необоснованные препятствия осуществлению хозяйственной деятельности на соответствующих товарных рынках иным хозяйствующим субъектам;

введены ограничения прав хозяйствующих субъектов на продажу товаров;

для приобретателей товаров установлены ограничения выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары, на конкурентных рынках.

Указанные положения Закона Санкт-Петербурга могли привести к ограничению конкуренции на соответствующих товарных рынках, недопущению конкуренции за право заключения государственного контракта.

Санкт-Петербургское УФАС России возбудило дело №К03-161/11 по признакам нарушения в действиях Губернатора Санкт-Петербурга и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга ст.15 Закона «О защите конкуренции», по результатам которого в действиях Губернатора Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Санкт-Петербурга признано нарушение п.п.2, 3, 5 ч.1 ст.15 Закона «О защите конкуренции».

Губернатору Санкт-Петербурга выдано предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, для чего внести в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга проект закона о внесении изменений в статью 7-1 Закона Санкт-Петербурга от 11.05.2006 № 223-35.

Решение и предписание Санкт-Петербургского УФАС России по делу №К03-161/11 было обжаловано в Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Решением Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.06.2012 по арбитражному делу №А56-63226/2011 решение и предписание Санкт-Петербургского УФАС России по делу № К03-161/11 признано незаконным.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.10.2012 по арбитражному делу №А56-63226/2011, оставленным без изменения постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.02.2013, решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 28.06.2012 отменено, в удовлетворении заявления Губернатора Санкт-Петербурга отказано.

Таким образом, Решение и предписание Санкт-Петербургского УФАС России постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 27.02.2013 признано правомерным. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа вступило в законную силу со дня его принятия.

**4. Предоставление органами власти субсидий отдельным хозяйствующим субъектам (как правило, муниципальным предприятиям, учреждениям) в целях возмещения затрат, связанных с выполнением работ, оказанием услуг для муниципальных нужд «в обход» Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее – Закон № 94-ФЗ).**

*Значительную долю нарушений статьи 15 Закона о защите конкуренции, выявляемых антимонопольными органами, составляют нарушения, связанные с ограничением конкуренции в результате предоставления муниципальным предприятиям, а также автономным учреждениям субсидий (бюджетных средств) без проведения соответствующих конкурсных процедур*

*по выбору хозяйствующих субъектов для выполнения работ (оказания услуг) для нужд муниципального образования.*

*Законодательством Российской Федерации решение вопросов местного значения возложено на органы местного самоуправления. Следовательно, реализация полномочий по решению вопросов местного значения (работы по благоустройству, ремонту и обслуживанию дорог т.п.), которые носят характер муниципальных нужд, возможна только путем проведения процедуры размещения заказа.*

*Неразмещение муниципального заказа в порядке, установленном Законом № 94-ФЗ, ограничивает доступ к выполнению работ (оказанию услуг) иных хозяйствующих субъектов, что в результате приводит к ограничению конкуренции.*

4.1. ФАС России по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции было рассмотрено дело в отношении Администрации г. Ангарска. Нарушение выразилось в предоставлении в 2011 году субсидий на выполнение работ, оказания услуг по озеленению, благоустройству города, содержанию и ремонту автомобильных дорог местного значения, организации и содержанию мест захоронения единственному исполнителю без проведения торгов.

ФАС России установлено, что Муниципальному казенному предприятию города Ангарска «Благоустройство» (далее - Предприятие) на выполнение работ по благоустройству (уличное освещение; содержание автомобильных дорог и инженерных сооружений на них в границах городских поселений; озеленение; прочие мероприятия по благоустройству городских поселений) были предоставлены субсидии путем доведения до Предприятия обязательного для исполнения заказа на выполнение работ для муниципальных нужд г. Ангарска на 2011 год.

Предоставление субсидий Предприятию осуществлялось в соответствии с порядками предоставления субсидий на выполнение работ по благоустройству, утвержденными постановлениями Администрации.

Муниципальному автономному учреждению города Ангарска «Березовая роща» (далее - Учреждение) на выполнение работ по организации и содержанию мест захоронения (отсыпка дорог, асфальтирование дорог на кладбище «Березовая роща» и т.д.) также предоставлялись субсидии путем доведения до Учреждения муниципального задания на выполнение работ для муниципальных нужд г. Ангарска на 2011 год.

Следует отметить, что Предприятие и Учреждение не выполняли собственными силами работы, на которые были выделены субсидии, а привлекали хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм (индивидуальные предприниматели, ООО и иные) для выполнения данных работ путем заключения гражданско-правовых договоров без проведения каких-либо конкурсных процедур.

При этом в г. Ангарске, помимо Предприятия и Учреждения, работы по благоустройству, организации и содержанию мест захоронения могут выполнять

иные хозяйствующие субъекты, которые также в полной мере вправе иметь равный доступ к освоению бюджетных средств в соответствующих сферах.

Доведение до Предприятия и Учреждения муниципального заказа и задания на выполнение работ для муниципальных нужд в рассматриваемом случае создает преимущественные условия названным лицам в получении средств местного бюджета и ограничивает доступ к ним иных хозяйствующих субъектов в результате неразмещения муниципального заказа в порядке, установленном Законом № 94-ФЗ, что приводит к ограничению конкуренции.

4.2. Управлением Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю от 23.11.2010 по делу № 40/08-2010, администрация города Владивостока признана нарушившей части 1 и 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что по решению главы города Владивостока было создано муниципальное автономное учреждение «Благоустройство, озеленение, строительство и дороги Владивостока» (далее - МАУ «БОСДВ»).

В соответствии с пунктом 2.2 Устава МАУ «БОСДВ» предметом деятельности учреждения является дорожная деятельность в части содержания и ремонта улично-дорожной сети, автомобильных дорог местного значения городского округа, оказание услуг по реконструкции, капитальному ремонту и содержанию объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности города Владивостока, а также организация выполнения работ, оказания услуг в области благоустройства и озеленения территории Владивостокского городского округа.

Целью существования МАУ «БОСДВ» является обеспечение проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта, и содержания автомобильных дорог и дорожных сооружений Владивостокского городского округа, реконструкции, капитального ремонта, текущего ремонта и содержания объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности города Владивостока, а также обеспечение организации благоустройства и озеленения территории Владивостокского городского округа.

Уставом учреждения предусмотрено, что для достижения указанной цели учреждение осуществляет, в том числе, выполнение работ и заключение соответствующих договоров на выполнение работ по текущему содержанию автомобильных дорог и дорожных сооружений.

В 2009-2010 годах МАУ «БОСДВ» получало от администрации города Владивостока муниципальные задания, финансовое обеспечение которых осуществлялось на основании договоров о предоставлении субсидий из бюджета городского округа на выполнение муниципального задания.

Как установлено решением Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю и подтверждено постановлением Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.09.2011 по делу № А51-19471/2010, МАУ «БОСДВ» фактически было наделено полномочиями органов местного самоуправления, ввиду возложения на него обязанности по выполнению работ, оказанию услуг относящихся к потребностям муниципального образования.

Решением антимонопольного органа установлено, что данное обстоятельство, принимая во внимание тот факт, что учреждением для выполнения муниципального задания привлекались сторонние организации, на основании договоров, заключаемых без осуществления процедуры размещения заказа в порядке, предусмотренном Законом о размещении заказов, свидетельствует о наличии в действиях администрации вменяемых ей в вину нарушений, поскольку результатом таких действий явилось ограничение конкуренции на товарном рынке.

4.3. Между Департаментом капитального строительства Администрации г. Томска и ЗАО «ТомскГеоИнжиниринг» был заключен договор от 04.09.2012 № 92, на основании которого ЗАО «ТомскГеоИнжиниринг» была предоставлена субсидия от Администрации г. Томска на уже проведенные работы по капитальному ремонту водопровода без проведения конкурсных процедур.

Фактически это означало заключение договора на выполнение работ для муниципальных нужд в обход процедур Закона № 94-ФЗ.

Томским УФАС России в отношении Департамента капитального строительства Администрации г. Томска и ЗАО «ТомскГеоИнжиниринг» было возбуждено и рассмотрено дело о нарушении антимонопольного законодательства, по результатам которого действия указанных лиц квалифицированы как нарушение ст. 16 Закона «О защите конкуренции».

4.4. Администрацией города Тулы были приняты 5 Порядков предоставления в 2012 году из городского бюджета субсидий на возмещение затрат, связанных с выполнением муниципальных заданий муниципальными казенными предприятиями (далее – МКП) по содержанию городских средств наружного освещения, часовых установок и праздничных световых конструкций, мест захоронения, зеленых насаждений, по организации благоустройства и дорожной деятельности в городе Туле, на возмещение затрат, возникших в результате выполнения муниципального задания по перевозке пассажиров и багажа по городским муниципальным маршрутам.

Данные порядки пришли на смену похожих практик 2010 и 2011 годов, когда рассматриваемое городское имущество было отдано в хозяйственное ведение муниципальным унитарным предприятиям (2010 год), а потом в оперативное управление – казенным (2011 год), с последующим целевым предоставлением субсидий из городского бюджета в размере, соответствующем 100% финансированию расходов на содержание этого имущества, что имело целью избежание проведения публичных процедур посредством размещения заказа.

Антимонопольным органом принимались меры по пресечению подобных практик, что заставляло городскую администрацию прибегать к новым формам субсидирования «своих» предприятий.

До момента принятия указанных Порядков выделение финансирования на выполнение перечисленных работ осуществлялось в рамках размещения заказа для муниципальных нужд, по результатам которых победителями определялись различные организации.

Тульское УФАС России установило наличие желания и возможности выполнения хозяйствующими субъектами, не являющимися МУП и МКП, работ

по организации благоустройства и дорожной деятельности, перевозке пассажиров и багажа по городским муниципальным маршрутам, но не имеющих возможность осуществлять данные виды хозяйственной деятельности.

Таким образом, несоблюдение порядка выполнения работ для муниципальных нужд посредством проведения публичных процедур привело к устранению и/или вытеснению хозяйствующих субъектов иных, помимо МУП и МКП, организационно-правовых форм с товарных рынков, образующихся в связи с решением вопросов местного значения по содержанию средств наружного освещения, часовых установок и праздничных световых конструкций, организации благоустройства и дорожной деятельности, содержанию мест захоронения, перевозке пассажиров и багажа по городским муниципальным маршрутам, а МУП и МКП получили преимущества для осуществления деятельности.

По результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства выданы предписания об изменении 5 Порядков предоставления в 2012 году из городского бюджета субсидий на возмещение затрат, связанных с выполнением муниципальных заданий МКП, путем создания всем хозяйствующим субъектам вне зависимости от их организационно-правовой формы равных условий доступа к муниципальному ресурсу – предоставлению из бюджета муниципального образования город Тула субсидий на возмещение вышеперечисленных затрат, а также о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции при распределении бюджетных средств муниципального образования город Тула при решении перечисленных вопросов местного значения путем создания всем хозяйствующим субъектам вне зависимости от их организационно-правовой формы равных условий доступа к муниципальному ресурсу – предоставлению бюджетных денежных средств на выполнение работ/оказание вышеперечисленных услуг.

Кроме того, виновное должностное лицо администрации города Тулы было привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в виде наложения административного штрафа в размере 15`000 рублей.

В настоящее время данные муниципальные нужды удовлетворяются посредством проведения процедуры размещения заказа.

**5. Установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров.**

*Выражается, как правило, в издании органами власти нормативных правовых актов ограничивающих реализацию товаров «неместных» производителей на подведомственной территории, так называемый «региональный протекционизм».*

5.1. Администрацией г. Орла был принят муниципальный правовой акт, который регулировал отношения по организации ярмарки в городе Орле. Согласно

Порядку организации работы ярмарки выходного дня "Хлебосольный выходной" в городе Орле и продажи товаров на ней, на территории ярмарки осуществляется реализация продовольственной группы товаров региональных товаропроизводителей исключительно зарегистрированных в установленном законодательством Российской Федерации порядке на территории Орловской области.

Фактически был установлен закрытый перечень (круг) хозяйствующих субъектов, которые имеют право осуществлять торговую деятельность на ярмарке «Хлебосольный выходной», а именно: региональные товаропроизводители; зарегистрированные на территории Орловской области юридические лица, индивидуальные предприниматели, крестьянско-фермерские хозяйства; граждане Российской Федерации, что противоречит подпункту «а» пункта 4 статьи 15 Закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», которым органам местного самоуправления, запрещается принятие актов, решений, предусматривающих установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров между субъектами Российской Федерации, между муниципальными образованиями в границах субъекта Российской Федерации и пункту 3 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» которым органам местного самоуправления, запрещается установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров.

Применение указанного Постановления могло привести к ограничению (препятствованию) свободного перемещения товаров в Российской Федерации.

Орловским УФАС России в отношении администрации города Орла было возбуждено дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства, которым признан факт нарушения администрацией города Орла пункта 3 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции». Нарушение закона устранено в добровольном порядке. Дело об административном правонарушении находится в стадии рассмотрения.

5.2. На сайте Правительства Самарской области было размещено послание Губернатора Самарской области Н.И. Меркушкина депутатам Самарской Губернской Думы и жителям региона. Данное Послание содержало прямое указание о создании элементов монопольного статуса региональных производителей алкогольной продукции. Поручение было адресовано Министру экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области А.В. Кобенко и председателю Правительства Самарской области А.П. Нефедову.

С целью недопущения создания в Самарской области дискриминационных условий и монополизации региональных производителей алкогольной продукции ФАС России направила «письмо-предупреждение» в адрес Н.И. Меркушкина.

Также от имени антимонопольного органа в адрес А.В. Кобенко и А.П. Нефедова были направлены письма с запросом информации и указанием о

недопустимости реализации антиконкурентного поручения Губернатора Самарской области.

Одновременно с этим, в целях недопущения нарушения антимонопольного законодательства и законодательства о торговле руководителю Управления ФАС России по Самарской области было поручено обратить отдельное внимание на проблему регионального протекционизма, а в частности на ситуацию, складывающуюся на алкогольном рынке Самарской области в связи с реализацией Послания Губернатора Н.И. Меркушкина.

5.3. В ряде субъектов РФ были установлены дополнительные, не предусмотренные законодательством запреты и ограничения на розничную продажу алкогольной продукции, в частности запреты на реализацию продукции определенного вида (например, спиртных напитков с содержанием этилового спирта от 0,5% до 9%, пивных напитков, безалкогольных тонизирующих напитков).

Суды признали законным и обоснованным решение ФАС России, вынесенное в отношении Архангельского областного собрания депутатов. В Архангельской области все незаконные запреты в отношении указанных групп товаров сняты. В Ставропольском крае продолжается судебный процесс.

## **6. Наделение хозяйствующего субъекта функциями и (или) полномочиями органа власти.**

*Совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора.*

*В результате для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов создается возможность в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, что является одним из признаков ограничения конкуренции.*

6.1. Распоряжением главы Администрации Всеволожского района Ленинградской области от 04.10.2001 N 806 "О предоставлении ритуальных услуг населению МО "Всеволожский район Ленинградской области" было утверждено Положение о Единой специализированной службе по вопросам похоронного дела на территории МО "Всеволожский муниципальный район" (далее - Положение), с возложением обязанностей данной службы на МУП "Ритуальные услуги".

В соответствии с Положением МУП "Ритуальные услуги" переданы вопросы, связанные с организацией похорон и функция по содержанию мест захоронения.

МУП "Ритуальные услуги" также было наделены правом методического руководства по предоставлению ритуальных услуг иными хозяйствующими субъектами, что, безусловно, свидетельствует о передаче полномочий органа местного самоуправления по организации похоронного дела хозяйствующему субъекту в нарушение Закона N 131-ФЗ.

Более того, Администрация наделила указанное предприятие контрольными функциями в отношении других хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги по захоронению, и, по сути, являющихся конкурентами МУП "Ритуальные услуги".

Также специализированная служба была наделена полномочиями по обеспечению сохранности архивного фонда документов.

Судебные инстанции подтвердили, что вышеизложенные обстоятельства подтверждают правомерность квалификации Ленинградским УФАС России действий Администрации, как нарушающих часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

6.2. Постановлением от 31.01.2008 года № 360 «Об обеспечении безопасности пассажиров и упорядочивания работы общественного транспорта на территории площади Верхнего рынка по улице Мира города Пятигорска» МУП «Пятигорскпассажиравто-транс» был наделен функцией организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом и выполнения диспетчерских работ.

Наделение МУП «Пятигорскпассажиравтотранс» функциями органа местного самоуправления по организации пассажирских перевозок поставило данную организацию в преимущественное положение, поскольку она совмещала в себе как функции перевозчика, так и функции контролера за порядком осуществления перевозок.

Ставропольским УФАС России возбуждено и рассмотрено дело о нарушении антимонопольного законодательства, выдано предписание об устранении нарушений (обжалуется в суде).

**7. Необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.**

*Одно из наиболее распространенных нарушений со стороны органов власти. Создает дополнительные административные барьеры как для входа товарный рынок хозяйствующих субъектов, так и для осуществления участниками товарного рынка предпринимательской деятельности.*

7.1. Постановлением администрации г. Когалыма ХМАО-Югры от 20.11.2009 № 2454 «О создании комиссии по конкурсному отбору получателей субсидии и об утверждении Порядка предоставления субсидии из бюджета города Когалыма на возмещение затрат, связанных с оказанием услуг по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом общего пользования на территории города Когалыма» (далее-Постановление) был утвержден Порядок предоставления субсидии из бюджета города Когалыма на возмещение затрат, связанных с оказанием услуг по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом общего пользования на территории города Когалыма, содержащий требования, а именно: требования к наличию опыта работы – «деятельности по осуществлению

пассажи́рских перево́зков в течение периода, составляющего не менее 3 лет с момента государственной регистрации на территории города Когалыма».

Обозначенное требование могло привести к недопущению и устранению конкуренции, поскольку тем самым потенциальные участники на рынке пассажирских перевозок, имеющие различный опыт работы, ставятся в неравные условия, что может привести к ограничению, устранению конкуренции на рынке пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования на территории города Когалыма.

7.2. Постановлением Администрации Рыбинского муниципального района Ярославской области от 15.02.2012 № 246 утвержден Административный регламент по предоставлению муниципальной услуги "Предоставление в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, в безвозмездное срочное пользование, аренду земельных участков из состава земель, государственная собственность на которые не разграничена, юридическим лицам и гражданам".

В нарушение норм действующего законодательства названным регламентом установлена особая процедура предоставления земельных участков в аренду с предварительным согласованием места размещения объекта путем выкупа заинтересованным лицом права аренды земельного участка, предусматривающая обязанность лица, претендующего на заключение договора аренды, совершения непредусмотренных законодательством действий по оплате права на заключение договора аренды.

Договор продажи права аренды земельного участка, границы которого не установлены, и не прошедшего кадастровый учет, является заведомо ничтожным, поскольку продаются права на несуществующий объект.

В нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции" условие о выкупе права аренды представляет собой административный барьер, необоснованно препятствующий осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами по строительству различных объектов, незаконно ограничивает возможность их доступа к земельным ресурсам, необходимым для осуществления строительства, а также влечет для них необоснованные финансовые потери.

## **8. Ограничение равного доступа хозяйствующих субъектов к получению прав на земельные участки.**

*Обеспечение для хозяйствующих субъектов равных возможностей приобретения земельного участка для осуществления хозяйственной деятельности, создает условия для их выхода на товарный рынок, и, следовательно, способствует возникновению конкуренции.*

*Рассматриваемые действия со стороны органов власти фактически исключают участие хозяйствующих субъектов (заинтересованных лиц) в реализации интересов, касающихся приобретения земельного участка в целях осуществления предпринимательской деятельности, и как следствие, создают необоснованные препятствия осуществлению ими хозяйственной деятельности, что приводит к ограничению, недопущению, устранению конкуренции.*

8.1. Распоряжением Кабинета Министров Чувашской Республики от.11.09.2009 № 298-р ЧРОО «Союз обществ охотников и рыболовов Чувашской Республики» предоставлены в пользование на 25 лет объекты животного мира, отнесенные к объектам охоты на территории акваториях Батыревского района Чувашской Республики площадью 14 тыс. га без публичного информирования в СМИ, что исключило реализацию возможными претендентами принципов участия в решении вопросов, касающихся прав на эти объекты.

Принято решение о признании акта Кабинета Министров Чувашской Республики и действий Госслужбы Чувашской Республики по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды обитания по заключению договоров о предоставлении в пользование нарушающими требования пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о конкуренции. Выдано предписание о возврате переданных территорий и акваторий. Судом акты Управления признаны действительными. Действия по исполнению предписания осуществляются.

8.2. Постановлением главы Администрацией Старооскольского городского округа Белгородской области ЗАО «БИЛД» был продлен срок аренды земельного участка на 11 месяцев для строительства магазина.

Земельный участок был предоставлен хозяйствующему субъекту без обязательных публичных процедур, установленных Земельным кодексом РФ, что привело к ограничению конкуренции.

Белгородским УФАС России было возбуждено дело № 132-13-А3 и принято решение о нарушении антимонопольного законодательства, выдано предписание.

**9. Заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, без проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.**

*Непроведение конкурсов или аукционов в рассматриваемом случае негативно влияет на конкуренцию, поскольку лишь при проведении конкурса или аукциона в установленном порядке хозяйствующим субъектам могут быть обеспечены равные условия приобретения муниципального или государственного имущества в целях использования для осуществления предпринимательской деятельности.*

9.1. Законом Санкт-Петербурга от 17.06.2004 № 282-43 «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства и реконструкции» была предусмотрена возможность предоставления зданий, строений, сооружений и объектов незавершенного строительства целевым назначением (без проведения торгов) в зависимости от назначения объекта (общежитие), его технического состояния

(аварийный), а также в зависимости от области инвестиционной деятельности (культура, наука, здравоохранение, экология, образование, физическая культура и спорт, развитие гостиничной и туристической инфраструктуры).

Допускалось предоставление объектов недвижимости (земельных участков, зданий, строений, сооружений, объектов незавершенного строительства) целевым назначением (без проведения торгов) стратегическим инвесторам, что противоречило Земельному кодексу Российской Федерации, согласно статье 30 которого критерием предоставления земельного участка без проведения торгов является сформированность земельного участка и наличие предварительного согласования места размещения объекта, а не статус лица, выступающего инвестором.

Приведенные нормы содержали нарушение ч.1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами – инвесторами путем введения деления инвесторов на стратегических и потенциальных, а также в установлении случаев, не предусмотренных федеральным законодательством, предоставления объектов недвижимости для строительства и реконструкции без проведения торгов, что приводит к недопущению конкуренции за право доступа к объектам недвижимости, находящимся в собственности Санкт-Петербурга в целях осуществления инвестиционной деятельности (строительства и реконструкции).

В целях приведения указанных положений Закона СПб № 282-43 в соответствие с требованиями федерального законодательства, Санкт-Петербургское УФАС России направило в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области соответствующее заявление от 20.11.2012 № 03/13966.

Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области решением от 15.02.2013 по арбитражному делу №А56-71381/12 признал недействующими отдельные положения Закона Санкт-Петербурга от 17.06.2004 № 282-43. Кассационная инстанция постановлением от 13.05.2013 оставила решение суда первой инстанции без изменения.

9.2. Управление финансов, экономики и имущественных отношений Администрации городского округа Анадырь 19.06.2012 г. заключило с ООО «Аква» договор аренды нежилого помещения, находящегося в муниципальной собственности, без проведения процедуры торгов сроком на 1 месяц.

На момент возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства по статье 17.1 Закона о защите конкуренции, ООО «Аква» по соглашению с Управлением продолжало занимать указанное помещение и освобождать не собиралось, что приводило к устранению конкуренции при заключении договоров аренды муниципального имущества.

Чукотским УФАС России Администрации выдано предписание освободить незаконно занимаемое помещение.

**10. Предоставление государственной или муниципальной преференции в нарушение требований, установленных Законом о защите конкуренции.**

***Создает преимущества отдельным хозяйствующим субъектам (хозяйствующему субъекту) при осуществлении предпринимательской деятельности. Нарушает установленный законодательством Российской Федерации принцип равенства участников гражданских правоотношений.***

10.1. По результатам внеплановой выездной проверки мэрии города Кызыла по вопросу соблюдения требований Закона о защите конкуренции, Тывинское УФАС России установило, что муниципальному унитарному предприятию города Кызыла «Кызылское автотранспортное предприятие» предоставлена муниципальная преференция в виде субсидии на возмещение затрат и недополученных доходов за услуги по перевозке пассажиров города Кызыла без согласования с антимонопольным органом.

Решением Тывинского УФАС России от 14.06.2011 по делу № 05-13-01/12-15-11 Мэрия признана нарушившей требования пункта 7 части 1 статьи 15, части 3 статьи 19, статьи 20 Закона о защите конкуренции.

Предписанием от 14.06.2011 по делу № 05-13-01/12-15-11 Тывинским УФАС России предписано Мэрии прекратить нарушение антимонопольного законодательства.

10.2. Администрация г. Черкесска заключила с ОАО «Водоканал» договор о закреплении за данным хозяйствующим субъектом муниципального имущества на праве оперативного управления и фактически передала Обществу объекты водоснабжения без соответствующих процедур, предусмотренных антимонопольным законодательством.

Черкесским УФАС России по данному факту было возбуждено и рассмотрено дело о нарушении антимонопольного законодательства и выдано предписание об устранении нарушения, которое исполнено в установленный срок.

**11. Установление и (или) взимание не предусмотренных законодательством Российской Федерации платежей при предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных или муниципальных услуг.**

***Приводит к дополнительным, непредусмотренным законодательством затратам хозяйствующих субъектов при осуществлении предпринимательской деятельности, что в конечном итоге создает условия для увеличения цены товара (услуги), снижению их конкурентоспособности.***

11.1. Постановлениями мэра г. Ростов-на-Дону от 24.07.2004 № 1200 и от 30.03.2009 № 196 муниципальному унитарному предприятию были переданы функции по предоставлению муниципальной услуги «установление почтовых адресов», с необоснованным установлением платы за предоставление указанной муниципальной услуги.

В результате указанных действий предприятию были созданы преимущества в осуществлении хозяйственной деятельности за счет предоставления ему

дополнительного источника доходов. Кроме того, такие действия привели к увеличению расходов заявителей при получении муниципальной услуги.

## **12. Ограничение доступа хозяйствующих субъектов на товарный рынок при проведении конкурсов, в том числе путем установления необоснованных критериев отбора.**

*Формально конкурс проводится, вместе с тем создаются условия при которых нивелируются основные цели проведения конкурсных процедур, которые должны быть направлены на обеспечение равного доступа хозяйствующих субъектов к поставке товара (выполнению услуг), развитие добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности при проведении конкурсных процедур, предотвращения коррупции и других злоупотреблений со стороны органов власти.*

12.1. Постановлением главы администрации МО «Город Майкоп» Адыгейской республики от 25.07.2011 № 456 определен перечень оцениваемых показателей участников конкурса на право заключения договора на осуществление пассажирских перевозок, который ограничивает доступ хозяйствующих субъектов на рынок пассажирских перевозок, что является необоснованным препятствованием осуществлению деятельности и приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Решением Комиссии Адыгейского УФАС России администрация муниципального образования «Город Майкоп» была признана нарушившей пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, которое исполнено в установленный срок.

12.2. Решение Совета народных депутатов Александровского района Владимирской области от 17.08.2011 г. № 67 «Об утверждении положения «О конкурсе на право заключения договора на осуществление перевозок пассажиров автомобильным транспортом общего пользования на регулярных (постоянных) пригородных маршрутах», содержало положения, ограничивающие конкуренцию на рынке пассажирских перевозок.

12.3. Постановлением главы г. Ангарска о внесении изменений в постановление главы г. Ангарска от 24.04.2010г. № 580-г «Об утверждении положения о конкурсе на право осуществления перевозок по маршрутам регулярных перевозок, типового договора об организации регулярных перевозок пассажиров в городском сообщении, регламента проведения администрацией города Ангарска контроля за осуществлением регулярных перевозок пассажиров в городском сообщении» были установлены положения, которые, приводили или могли привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Указанные положения создавали необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.