



«16» сентября 2016 г.

ЭС-321-09-16

**Комментарии  
к проекту Доклада о состоянии конкуренции  
в Российской Федерации за 2015 г.**

Экспертный совет при Правительстве Российской Федерации рассмотрел проект Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации и сообщает следующее.

Доклад ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» (далее – Доклад) является документом, который в соответствии с пп.10 п.2. ст. 23 Федерального закона "О защите конкуренции" от 26.07.2006 N 135-ФЗ ежегодно представляется в Правительство Российской Федерации и публикуется на сайте антимонопольного органа информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Эти доклады, которые выходят с 2007 года, показали себя как полезные документы. За последние пять последних лет произошла их эволюция: от доклада о работе антимонопольного ведомства до сводного доклада участников системы правоприменения (другие министерства, объединения юристов и др.), от документа не содержащего постановку проблем конкурентной политики до Доклада, включающего описание проблем, значительный объем статистической информации, предложения и дискуссионные идеи.

В целом необходимо отметить, что структура Доклада представляется более последовательной и логичной, чем в докладе прошлого года. На взгляд экспертов, удачным является выбранный подход к организации материала, при котором в первом разделе доклада (раздел 1.1) идентифицированы основные источники системных «угроз» для развития конкуренции на современном этапе и сформулирована позиция ФАС России относительно необходимых мер по борьбе с выявленными негативными тенденциями. В дальнейшем некоторые из указанных проблем повторно рассмотрены в докладе в разрезе конкретных секторов и рынков, однако первый раздел «задает тон» дальнейшему обсуждению и расставляет акценты для читателя. По сути такой подход к построению текста частично решает вопрос о масштабах доклада.

Безусловно важным разделом в докладе этого года является раздел 1.2.4 «Оценка федеральных органов исполнительной власти». Включение данного раздела выполняет несколько важных задач:

- подчеркивает, что развитие конкуренции – задача не только ФАС России, но и других органов власти;

- дает возможность федеральным органам исполнительной власти (ФОИВ) дополнительно осветить свою деятельность по развитию конкуренции, в том числе в рамках адвокатирувания конкуренции;
- позволяет систематизировать сведения о проводимых отдельными ФОИВами мерах по развитию конкуренции в подконтрольных сферах и дать оценку их сравнительной активности по данному направлению.

Из представленных ведомствами материалов видна неоднородность усилий, предпринимаемых ими для развития конкуренции, причем не во всех случаях такую неоднородность можно считать оправданной исходя лишь из специфики подконтрольной сферы. Помимо этого, становится очевидной и разница в понимании того, какие меры относятся к конкурентной политике, как могут быть идентифицированы источники рисков для конкуренции в подконтрольной сфере. Особенно важной представляется возможность, которую дает Доклад в части сопоставления данных разделов с разделами, представляющими позицию ФАС России по тем же рынкам. В связи с этим доклад может выполнять функцию распространения среди ФОИВ информации о «лучших практиках» по развитию конкуренции в подведомственных областях, а также служить источником общественной дискуссии по отдельным вопросам защиты и развития конкуренции в конкретных сферах.

Экспертный совет высоко оценивает прогресс в подготовке документа.

В тоже время эксперты отметили, что документ нуждается в доработке.

#### Замечания по концепту документа

Эксперты отмечают, что у Доклада есть сильные стороны – прежде всего, постановка проблем: государственно-монополистических тенденций, антисанкций и т.д. Но при этом он не помогает прояснить, что понимается под «конкуренцией», «состояние» которой он призван установить и «развитие» которой предлагает как желательное. Конкуренция вовсе не является понятием, смысл которого известен всем. Признаки конкуренции также не очевидны. В частности, по этой причине прежние правительственные поручения по разработке в субъектах Российской Федерации программ развития конкуренции приносили мало результатов: регионы готовили программы с разнородным содержанием, которое отражало различное понимание конечной цели.

Доклад 2015 года, как и большинство предыдущих, состоит из нескольких компонентов, которые связаны между собой в большей степени формально, и очень часто не согласованы. В значительной части – это механическое объединение кусков, имеющих разные источники и написанные по разной логике. Так вопросы тарифного регулирования в общих разделах и в разделах регулирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в газовой сфере и на железнодорожном транспорте) изложены по-разному. В этой связи Доклад нуждается в доработке до цельного документа с единым замыслом, ключевыми тезисами или тезисами и их обоснованием. Один из путей возможного улучшения данного раздела в будущем – приведение материалов различных участников системы правоприменения к более единообразному (но не обязательно идентичному) формату. Для этого как вариант можно предложить набор вопросов, на которые участниками системы правоприменения должны быть подготовлены ответы. Однако еще более важным представляется включение в дальнейшем в текст, во-первых, сведений о выполнении разработанных ФОИВ мер развития конкуренции, а, во-вторых, об их эффектах – поскольку

без данных элементов невозможно ничего сказать о качестве проводимой ФОИВ конкурентной политики.

Оценки состояния конкуренции, выполненная различными общественными объединениями, представляют несомненный интерес с точки зрения получения информации о том, как разные стейкхолдеры оценивают состояние конкуренции и эффекты конкурентной политики. Вместе с тем, необходимо отметить, что зачастую даже в рамках сведений, предоставленных одной организацией, можно обнаружить некоторые противоречия. В частности, в материалах НП «Содействия развитию конкуренции» одни и те же органы власти по результатам опроса характеризуются и как оказывающие положительное, и как оказывающие отрицательное влияние на развитие конкуренции – что вполне может быть результатом опроса, однако, очевидно, нуждается в дополнительных комментариях, если на основании этих сведений необходимо делать какие-то выводы. Кроме того, не все общественные объединения уделяют внимание необходимости хотя бы краткого описания методологии проведенных опросов (в том числе количества опрошенных), хотя выбранная методология во многом способна предопределить результат. Предложенные по итогам проведенных оценок меры также различаются между разными общественными объединениями глубиной проработки и степенью обоснованности, в связи с чем встает вопрос о настройке фильтров для включения материалов в доклад, также как и для ФОИВ.

Доклад за 2015 г. описывает результаты деятельности ФАС России по развитию конкуренции в основном количественно: число проведенных исследований, принятых решений, число оспоренных решений, структура решения судов. Нет никакой попытки количественной оценки влияния решений на рынки и благосостояния покупателей (хоть количественной, хоть качественной оценки, сколь угодно грубой). Вместе с тем, это является необходимым условием оценки результативности конкурентной политики, а также дальнейшей выработки мер защиты и развития конкуренции. Проведение количественного исследования, даже если и не приведет сразу к получению однозначных ответов, по крайней мере сделает первый шаг для обсуждения данного вопроса не только в узком кругу специалистов в области экономического анализа антитета, и более широкой аудитории, включающей представителей других дисциплин, а также аналитиков из корпоративного сектора.

Говоря об оценке результативности конкурентной политики, нельзя не отметить раздел, посвященный выполнению мер, предложенных в предыдущих докладах. Данный раздел безусловно является важным элементом документа, показывающим последовательность антимонопольного органа в реализации предложенных им мер. Однако содержание соответствующего пункта доклада по-прежнему касается почти исключительно фактов внесения изменений в законодательство, в то время как оценке эффектов таких изменений внимания не уделяется. Вместе с тем, поскольку изменение регулирования не может рассматриваться как самоцель в рамках конкурентной политики, нельзя не обратить внимания на отсутствие оценок результата перечисленных в докладе изменений.

Для оценки результативности проводимой конкурентной политики важно иметь представление о том, позволили ли реализованные меры справиться с теми проблемами, для решения которых они разрабатывались; если проблемы остались, с какими факторами это связано; не повлекла ли реализация выбранных мер отрицательных эффектов, которые не были предвидены на этапе разработки, и если такие эффекты возникли, то что было

сделано (или планируется сделать) для устранения их источников и минимизации их последствий. Такого рода оценка эффектов может быть достаточно сложной и требовать существенных затрат ресурсов, в том числе повторного проведения анализа состояния конкуренции на отдельных рынках. Тем не менее, представляется, что хотя бы по наиболее важным направлениям изменений соответствующая оценка последствий регулирования необходима. Такой подход позволит лучше проработать детали, необходимые для понимания различных аспектов конкуренции в отдельных сферах, также как и контекста применения мер по защите и развитию конкуренции.

Доклад за 2015 г. предлагает читателю самостоятельно делать выводы о состоянии конкуренции, что сложно без анализа возможных причин расхождений между оценками развития конкуренции из различных источников, а порой, на основе только фактов. Выводы по отдельным вопросам из отдельных частей доклада едва ли решают проблему. Появление в Докладе резюме (executive summary) позволило бы лучше структурировать весь документ.

Чтение Доклада безусловно затруднено чрезвычайной широтой полномочий ФАС России. Со стороны, проблемы тарифного регулирования и применения антимонопольных запретов – разные проблемы. Так же, как и применение антимонопольных запретов и контроль госзакупок. Объединение их в рамках одного доклада – причем вперемешку, – довольно сильно снижает впечатление от подготовленного документа.

Относительно выбора тех отраслей и рынков, которые оказались «в центре внимания» доклада этого года, необходимо отметить, что Доклад безусловно выиграл за счет большей сфокусированности на глубоком анализе меньшего числа направлений за счет отказа от включения в основной текст доклада подробной информации о результатах «текущей» деятельности ФАС России: многочисленных подготовленных отчетов об анализе состояния конкуренции на отдельных рынках, принятых решениях, а также результатах применения отдельных видов законодательства. Вместе с тем, несмотря на безусловно важное значение выбранных направлений для более подробного анализа (тарифное регулирование, здравоохранение, информационные технологии и т.д.), по-прежнему открытым остается вопрос о критериях отбора таких направлений для включения в доклад.

#### Замечания по содержанию

Среди проблематики, указанной в параграфе «Системные проблемы применения законодательства о закупках» Доклада, отсутствует упоминание о подходах при поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства (СМП). Экспертами отмечается зачастую невозможность выполнения требований по соблюдению обязательной доли закупок у СМП, закупок у единственного поставщика. Необоснованной также представляется инициатива по введению обязательной доли закупок госкомпаниями у СМП. Незрелость предложения СМП на отечественном рынке в реальности приводит к обходу закона и проигрышу как отечественных компаний в конкурентной борьбе с иностранными производителями, так и к проигрышу потребителей.

В параграфе «Неэффективное тарифное регулирование» Доклада правильно отмечается необходимость перехода от затратных методов регулирования тарифов к современным методам, ориентированным на анализ рынка, а также тот факт, что процедура анализа рынка должна стать обязательным и ключевым этапом принятия тарифных

решений. Кроме того, верно ставится проблема применения тарифного регулирования при наличии условий конкуренции, и наоборот, когда в отсутствие конкуренции тарифное регулирование не применяется (тарифные решения должны приниматься на основе анализа рынка). Однако практика ФАС в ряде случаев противоречит обозначенным в Докладе выводам, например: 1) в 2016 году ФАС вернулась к обсуждению идеи возврата к тарифному регулированию в морских портах вопреки собственной позиции; 2) проект Методики определения монопольно высокой или монопольно низкой цены товара при предоставлении вагонов для перевозок грузов (сайт [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)) предлагает использовать понятие «нормативная ставка оперирования вагонами», что по существу, означает скрытый возврат к ценовому регулированию. В этой связи в параграфе необходимо дать соответствующие пояснения.

Видится логичным указание в разделе «3.8. Международное сотрудничество как фактор повышения эффективности реализуемой конкурентной политики» Доклада на факты международной кооперации в области поддержки конкуренции, а не на факты наложения ФАС России административных взысканий на «иностранных субъектов», как, например, в нижеследующем тексте: «Так, ФАС России признало A.P. Moller-Maersk A/S (Дания), CMA CGM SA (Франция), Hyundai Merchant Marine Co., Ltd (Корея), Orient Overseas Container Line Limited (Гонконг), Evergreen Marine Corp. (Taiwan) (Тайвань), нарушившими пункт 1 части 1 статьи 11.1 Закона».

#### Общие редакционные замечания

Доклад сохраняет, также как и доклады за предыдущие годы, важную слабость – разноуровневость представленных в нем материалов. Неочевидно, что Правительству Российской Федерации необходимо располагать полными текстами решения Президиума ФАС России. Неочевидно, что Правительству Российской Федерации обязательно нужно знать все перипетии дел против Аргус-Спектр и даже Google, а также полную методологию рейтинговая субъектов федерации по качеству внедрения стандартов развития конкуренции. Есть и другие материалы второстепенного значения. Обширный первичный материал не всегда сопровождается выводами из этих материалов, а именно выводы и представляют наибольший интерес.

Из Доклада экспертами предлагается исключить повторы и отказаться от обсуждения проблем общего или теоретического характера. Например, в нижеприведенном фрагменте приведена достаточно общая информация, действительная ценность которой в данной части представляется сомнительной: «В ТОП-5 наиболее острых проблем, мешающих предпринимательской деятельности в России, вошли рост цен, избыточно высокие налоги, недостаток квалифицированных кадров, сложность с доступом к кредитным ресурсам и избыточно высокие страховые платежи» (стр. 90). В контексте обсуждаемых достаточно специальных проблем такая общеизвестная информация представляется излишней.

Экспертами предлагается ограничивать хронологические рамки представляемой в Докладе информации отчетным годом. Некоторые разделы и пункты Доклада выходят за пределы отчетного года, например, «2.10.1 Общая характеристика состояния конкуренции на рынке кредитования физических лиц за период с 2011 года по 2015 год в административных центрах федеральных округов» (стр. 269).

Основную статистическую информацию о деятельности ФАС целесообразно перенести из отдельных разделов текста Доклада в отдельный (заключительный) раздел статистической информации. В целом такой раздел видится очень полезным инструментом для аналитической работы, а его отсутствие – серьезным недочетом Доклада. Также было бы полезно раскрыть систему/ методику работы ФАС над статистическим разделом.

Документ необходимо снабдить инструментарием сокращений – ввести в качестве приложения список аббревиатур. Аббревиатурами из этого списка необходимо пользоваться по всему тексту Доклада. Эта техника позволит существенно сократить объем текста, повысить его информативность.

Таблицы, графики и рисунки, заимствованные ФАС или составленные ФАС по данным из сторонних источников, целесообразно оснащать ссылками на источник.

**По мнению экспертов, проект Доклада о состоянии развития конкуренции в России нуждается в доработке.**

Член Экспертного совета  
при Правительстве Российской Федерации



В.В. Новиков