



АССОЦИАЦИЯ
АНТИМОНОПОЛЬНЫХ
ЭКСПЕРТОВ

Доклад

**«АНАЛИЗ КЛЮЧЕВЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ФАС РОССИИ ПО ИТОГАМ 2016 ГОДА»**

Москва

2017 г.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Основой исследования стал анонимный опрос путем анкетирования членов Ассоциации антимонопольных экспертов и РСПП. Анкеты заполнили 69 респондентов, из которых 30% являются корпоративными юристами.

Опрос охватывал вопросы антимонопольной политики, применения федеральных законов «О защите конкуренции», «О рекламе», «Об осуществлении иностранных инвестиций, имеющих стратегическое значение для обороны и безопасности страны», вопросы контроля в сфере контрактной системы и закупок.

РАБОТА НАД ДОКЛАДОМ

Доклад подготовлен:

А.А. Нумеровой – Председателем Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов, адвокатом, партнером Антимонопольной практики Адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнеры»

А.В. Рего – членом Ассоциации антимонопольных экспертов, Директором департамента управления регуляторными рисками ПАО «МТС», к.ю.н.

Составители доклада выражают благодарность членам Ассоциации антимонопольных экспертов и РСПП, принявшим участие в опросе.

В ИССЛЕДОВАНИЕ ВОШЛИ СЛЕДУЮЩИЕ ВОПРОСЫ:

1. Антимонопольная политика	7
1.1. Изменение регулирования	7
1.2. Влияние органов государственной власти (кроме ФАС) на конкуренцию	11
1.3. Развитие конкуренции в отраслях (на отдельных рынках).....	13
1.4. Государственная политика в области тарифов и естественных монополий	15
1.5. Политика в отношении российских и иностранных (транснациональных) компаний?	18
2. Применение Федерального закона «О защите конкуренции»	19
2.1. Анализ товарного рынка	19
2.2. Злоупотребление доминирующим положением.....	21
2.3. Картели и иные антиконкурентные соглашения	23
2.4. Недобросовестная конкуренция.....	25
2.5. Экономическая концентрация.....	27
2.6. Проведение проверок антимонопольным органом	29
2.7. Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства.....	31
3. ФАС и реклама.....	34
4. ФАС и иностранные инвестиции	36
5. Контроль в сфере контрактной системы и закупок.....	38
6. Коррупция в ФАС	42
7. Адвокати́рование конкуренции	43
8. Работа в ФАС	45

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Эксперты выделили следующие приоритетные задачи в части изменения антимонопольного регулирования, многие из которых повторяли прошлогодние: закрепление института антимонопольного комплаенса, реформирование законодательства о естественных монополиях, совершенствование тарифного регулирования (предсказуемость тарифной политики), повышение качества экономического анализа при рассмотрении дел и сделок экономической концентрации, соотношение АМЗ и законодательства об интеллектуальной собственности, урегулирование вопросов доступа к коммерческой тайне и конфиденциальной информации в процессе антимонопольного разбирательства, обеспечение единообразия правоприменительной практики территориальных управлений и др.
2. Снизилось количество респондентов до 5 % (в 2015 - 11 %), которые положительно оценивают влияние других органов (кроме ФАС России) на конкуренцию. Положительное влияние чаще отмечали со стороны Министерства экономического развития, Министерства связи и массовых коммуникаций, Министерства промышленности и торговли, Центрального банка, Министерства транспорта. Среди ведомств, которые отрицательно влияют, наиболее часто упоминаются Министерство здравоохранения, Министерство промышленности и торговли, Центральный банк, Министерство экономического развития, Роспотребнадзор.
3. По мнению экспертов, ФАС целесообразно сосредоточиться на развитии конкуренции, в том числе пресечении антимонопольных нарушений, снятии административных барьеров в следующих отраслях: железнодорожные и авиа перевозки, транспорт; фармацевтическая отрасль и медицинские изделия; строительство; государственный заказ (закупки); телекоммуникации; естественные монополии, ЖКХ и др. Вместе с тем ФАС удалось оказать положительное влияние на такие рынки (отрасли), как фармацевтика и здравоохранение, связь, ТЭК, финансовые услуги.
4. 64 % респондентов положительно оценивают влияние ФАС России на тарифную политику. Поддерживается сдерживание роста тарифов (индексирование тарифов ниже инфляции), отказ от затратного метода как единственного, принцип, в соответствии с которым прибыль от экономии на издержках может быть передана в распоряжение регулируемой организации, пересмотр методик формирования тарифов с учетом общих подходов антимонопольного регулирования, снижение количества регулируемых отраслей, использование метода сопоставимых рынков, выработка критериев для инвестиционных программ естественных монополий, недопустимость учета в тарифах затрат на содержание непрофильных активов. Вместе с тем отрицательное отношение вызывает политический характер принимаемых решений (целенаправленное занижение тарифов), непоследовательность политики ФАС (на примере регулирования портовой деятельности).
5. 43% респондентов отметили ухудшение ситуации с проводимым анализом товарных рынков. Отмечается, что качество аналитических отчетов зависит от подразделения ФАС, в котором рассматривается дело. Также указывается на злоупотребление правами в части защиты и обращения с конфиденциальной информацией как участниками процесса, так и членами комиссии. Как и в 2016 г. среди недостатков эксперты называли шаблонное и поверхностное проведение анализа рынка без учета специфики его функционирования, использование ограниченных и зачастую непроверенных данных о рынке (например, данных из интернет-источников), неиспользование всего инструментария по анализу рынка.

6. Около 2/3 респондентов отметило улучшение практики применения ст. 10 Закона о защите конкуренции. Значимыми делами эксперты назвали дела ФАС против Google, морских портов, Монди, Мособлгаз и пр. Однако, было высказано отрицательное отношение к переквалификации нарушений по ч. 1 ст. 10 закона при недостаточности доказательств по поименованным составам.
7. Существенно увеличилось количество респондентов, которые наблюдают улучшение деятельности ФАС России по раскрытию картелей и иных антиконкурентных соглашений (с 22,4 % в 2015 году до 77% в 2016 г.). Большинство респондентов отметило возросшую активность антимонопольного органа при расследовании картельных соглашений, замечая при этом необходимость концентрации на «классических» картелях, а не только на соглашениях по торгам. По некоторым делам вызывают озабоченность нарушения процедурных норм, а также проблемы доказывания.
8. Подавляющее большинство респондентов (97%) отметили улучшение практики применения ст. 14 Закона о защите конкуренции. Среди значимых дел эксперты назвали разбирательства по жалобам операторов связи в связи с рекламными кампаниями друг к другу, Ферреро vs Эссен, Черкизово vs Мираторг, Kikkoman vs ТД СанБонсай, ФАС vs Тинькофф Банк и пр. Основным недостатком по прежнему названа длительность рассмотрения дел, которая позволяет нарушителю провести кампанию, а также получить дополнительное освещение в СМИ через антимонопольное разбирательство.
9. Около 2/3 опрошенных считает недостаточным внимание ФАС к глобальным сделкам экономической концентрации и изучению влияния сделок на смежные рынки. Указывается на поверхностный подход регулятора (выдачу формальных предписаний, которые не исполняются), что приводит впоследствии к глобальным переделам рынка и ослаблению игроков на смежных рынках. Антимонопольному ведомству целесообразно более активно осуществлять кооперацию с зарубежными регуляторами. Отмечается негативный эффект публичных комментариев по сделке до окончания анализа и рассмотрения ходатайства.
10. 61% экспертов не поддержало меры по усилению ответственности за противодействие ФАС при проведении проверок, опасаясь усиления давления на бизнес. Отмечается наличие у ФАС достаточных полномочий и имеющихся механизмов, в том числе при межведомственном взаимодействии. По мнению одного из респондентов, «усиление ответственности должно вводиться зеркально, как в отношении лиц, препятствующих проверке, так и в отношении лиц, злоупотребляющих полномочиями при проведении проверки».
11. Работа регулятора при рассмотрении антимонопольных дел улучшилась за последний год (так считает 77% опрошенных). При этом положительно влияет на процесс в целом заключение об обстоятельствах дела (93%). Однако больше половины респондентов считает, что процесс рассмотрения дел не является состязательным. Многие респонденты отметили злоупотребление комиссией своими правами и преобладания в целом обвинительного уклона рассматриваемых дел. К негативным последствиям приводят публичные комментарии ФАС по еще рассматриваемым делам. Для улучшения ситуации эксперты рекомендовали решить проблему доступа к конфиденциальной информации, отказаться от действующих подходов, при которых комиссии рассматривают дела на исходе истечения предельного срока, а также урегулировать вопрос заключения мировых соглашений в антимонопольных делах.
12. 68% респондентов отметили улучшение контроля антимонопольного органа за рекламой. Как и в прошлом году, наибольшего внимания со стороны регулятора требует реклама в области

фармацевтики и медицинских услуг, банковской и страховой деятельности, пищевой продукции, алкоголя и табачной продукции (по частоте упоминания).

13. Немногим более половины опрошенных (57 %) было положительно оценено влияние регулятора на привлечение иностранных инвестиций в РФ. Вместе с тем высказаны критические замечания относительно непрозрачности и длительности текущего процесса согласования сделок. Один из респондентов отметил поверхностную оценку установления факта скрытого контроля в отношении стратегического предприятия. Респондентами констатирован политический характер отдельных принимаемых Правительственной комиссией решений (в отношении сделок инвесторов из определенных стран или отдельных отраслей), высказана потребность в разъяснении Закона 57-ФЗ и выпуске постатейного комментария. В процессе осуществления контроля антимонопольному органу рекомендовано более тесное взаимодействие с отраслевыми регуляторами.
14. Большинство респондентов высоко оценили эффективность действующих процедур по срочному рассмотрению жалоб с приостановлением торгов в соответствии со ст. 18.1 Закона о защите конкуренции (87%), ФЗ «О федеральной контрактной системе» (68%), ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (59%). Среди рисков законодательных инициатив по совершенствованию 223-ФЗ были названы ограничения самостоятельности выбора способа закупки заказчиками и свободы экономической деятельности в целом. Было отмечено, что ситуация принципиально не изменится до тех пор, пока не будут четко прописаны случаи применения закупки у единственного поставщика. Вместе с тем большинство экспертов отметили увеличение прозрачности действующих процедур в существующей сфере контрактной системы и закупок. Многие респонденты согласились с важностью общественного контроля за публичными закупками как эффективной мерой по предотвращению нарушения законодательства, однако при этом указали на необходимость соблюдения баланса во избежание злоупотребления правами со стороны недобросовестных «контролеров» и существенного увеличения нагрузки на антимонопольный орган. В частности, предложено рассмотреть возможность ограничения круга участников для подачи жалоб (например, только бизнес-ассоциациями, бизнес-омбудсменами, юридическими фирмами), а также обжалования только наиболее крупных закупок. Среди избыточных для бизнеса положений в сфере торгов и закупок названы: необходимость привлечения на тендерной основе консультантов и исполнителей иных услуг, носящих доверительный характер, требования об обеспечении исполнения контракта, выход ФАС за пределы доводов жалобы при рассмотрении дела, закупки у МСП и пр.
15. С 8 % в 2015 году до 15 % в 2016 г. увеличилось количество респондентов, которые сталкивались со случаями коррупции в ФАС (в основном, при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, ходатайств в сфере экономической концентрации и рассмотрении дел о торгах и в суде).
16. Подавляющее большинство опрошенных (92%) высоко оценили информационную открытость ФАС России. В качестве общего замечания отметили преждевременность публикаций о рассматриваемых регулятором делах, по которым не вынесены решения, а также умалчивание о проигранных в судах антимонопольных дел, что в целом не позволяет создать объективную картину правоприменения.
17. Готовы работать в антимонопольном органе при сохранении текущего уровня доходов 55% опрошенных, что позволяет сделать вывод о привлекательности ФАС России как работодателя.

РЕЗУЛЬТАТЫ АНКЕТИРОВАНИЯ С КОММЕНТАРИЯМИ ОТДЕЛЬНЫХ РЕСПОНДЕНТОВ

1. Антимонопольная политика

1.1. Изменение регулирования

Какие приоритетные задачи в части изменения антимонопольного регулирования необходимо решить в текущем году?

- Законодательное закрепление антимонопольного комплаенса (около 9% высказавшихся);
- Реформирование законодательства о естественных монополиях, в частности определение понятия естественные монополии (около 7% высказавшихся);
- Развитие и совершенствование тарифного регулирования путем унификации и установления прозрачных правил тарифообразования (около 6% высказавшихся). Перестать принимать тарифные решения исходя из политической целесообразности (целенаправленное занижение тарифов) и ориентироваться только на законодательство, а также исключить смешение антимонопольных и тарифных вопросов;
- Повышение качества экономического анализа при рассмотрении дел и сделок экономической концентрации (около 5% высказавшихся). На данный момент стандартная практика ФАС рассмотрения этих сделок основывается на анализе долей рынка, в то время как в Европе и США упор делается на более точный анализ односторонних эффектов. Зачастую, отчет является формальной бумагой, которая между тем, изначально призвана быть одним из базовых доказательств по некоторым нарушениям, т.е. должна отличаться исключительно высоким качеством и уровнем проработки. Повышать прозрачность и доступность данных, используемых в обоснование принимаемых антимонопольными органами решений. Требуется проведение глубокого экономического анализа при разработке правил недискриминационного доступа к услугам СЕМ в портах и транспортных терминалах и установления цен, тарифов на услуги в портах исключительно в рублях.
- Реформирование 223-ФЗ в целях повышения прозрачности, совершенствование процедур закупок, ограничения способов закупок (4% высказавшихся);
- Соотношение АМЗ и законодательства об интеллектуальной собственности (как минимум издание полноценного разъяснения ФАС) (3% высказавшихся);
- Разработка методики анализа конкуренции на цифровых рынках;
- Введение системы маркеров в рамках программы освобождения от ответственности;
- Осуществление контроля за созданием ГУП и МУП;
- Подготовить разъяснения в части антимонопольного регулирования в сфере гособоронзаказа;
- Устранение остающихся пробелов в 135-ФЗ и 57-ФЗ, в том числе по соотношению Реестра ФАС и ч. 6 ст. 57-ФЗ;
- Внедрение единой универсальной процедуры проведения торгов в случаях, когда проведение таких торгов является обязательным в соответствии с законодательством;
- Подготовить разъяснения по вопросам, связанные с коммерческой тайной и конфиденциальной информацией в процессе антимонопольного разбирательства (3 респондента);
- Расширить сферу применения института предупреждения (2 респондента);
- Урегулировать вопрос четкого определения предмета проверки и соответствующего определения объема запросов информации в рамках проверки (прежде всего, касается внеплановых проверок), усовершенствование регламента о проверках;
- Выдать разъяснения на предмет определения термина «права, позволяющие определять условия осуществления предпринимательской деятельности»;

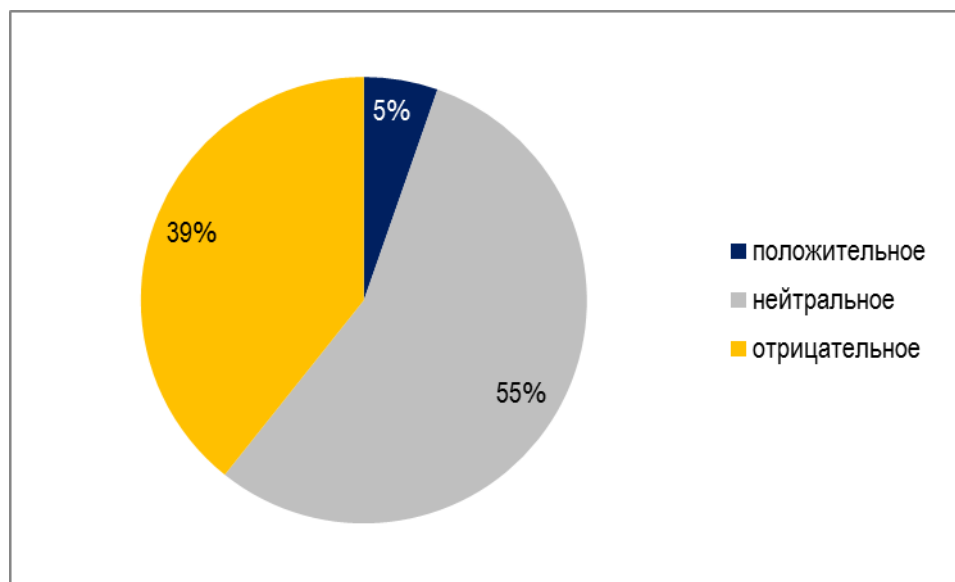
- Внедрение механизма обязательной оценки воздействия на конкуренцию при принятии проектов нормативных правовых актов (наряду с ОРВ);
- Корректировка «антикризисных» нормативных актов (импортозамещение, закупка инновационной продукции российских компаний, закупки у субъектов МСП и пр.) с целью недопущения дискриминации в сфере господдержки и развития отраслей экономики, конкурентоспособных на мировых рынках;
- Развитие частноправовых средств защиты (компенсации за нарушение антимонопольного законодательства ('statutory damages'));
- Совершенствование института групповых исков с учетом лучших мировых практик;
- Совершенствование правил недискриминационного доступа к ограниченной инфраструктуре;
- Совершенствование норм о смягчении ответственности за антиконкурентные соглашения (унификация антимонопольного, административного, гражданского и уголовного законодательства (2 респондента));
- Развитие биржевой торговли товарами на ключевых рынках, в т. ч. единых правил биржевой торговли в рамках ЕАЭС;
- Усовершенствование антимонопольного процесса, как с точки зрения регулирования, так и с точки зрения исполнения существующих норм. Процесс имеет ярко выраженный обвинительный уклон, что исключает даже малейшие проявления состязательности и существенно нарушает возможность адекватной защиты. В совокупности с недостаточным вниманием судов впоследствии приводит к невозможности защиты прав в принципе;
- Скорректировать процесс рассмотрения дел о рекламе в духе 4-го антимонопольного пакета (например, предусмотреть составление заключения об обстоятельствах по этой категории дел);
- В регулировании соглашений снизить давление на вертикальные соглашения, которые снижают внутрибрендовую конкуренцию;
- Обеспечение единообразия правоприменительной практики территориальных управлений (2 респондента);
- Принять изменения в 135-ФЗ в части заключения соглашений о сотрудничестве по делам об антиконкурентных соглашениях;
- Изменить подсудность дел по 178 УК РФ;
- Привести в соответствие требования Рекомендаций ФАС России по разработке и применению коммерческих политик хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение на рынках лекарственных средств и медицинских изделий и Кодекса добросовестных практик фармацевтической отрасли;
- Изменение подходов признания цены монопольно высокой/низкой и использование при этом различных методов, в том числе метода долгосрочных инвестиций;
- Исключить из ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции» возможность преследования за ущемление интересов. (сделать исключение для ФАС в ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан РФ» с тем, чтобы ФАС не была обязана реагировать на любое обращение гражданина);
- Актуализировать регламенты, необходимые для согласования сделок экономической концентрации (Приказ ФАС № 129 и № 293);
- ФАС необходимо установить четкие критерии, касающиеся распространения рекламы с помощью рекламных конструкций/щитов: 1. установить минимальный размер шрифта, который может быть использован в рекламе на щитах; 2. представить разъяснение по термину, широко используемому ФАС в делах о нарушениях законодательства о рекламе - «импульсное восприятие информации/рекламы потребителем».
- Необходимо дать четкие разъяснения по применению положений статей 27-32 Федерального закона «О защите конкуренции», в частности, о применимости положений п. 2 ст. 29 указанного закона к сделкам между дочерними обществами одного и того же основного общества;

- Разъяснения и изменения в законодательство, направленные на более понятное регулирование запретов на установление МВЦ и запретов на ценовое дискриминирование;
- Процедурные вопросы ведомственной апелляции;
- Либерализация законодательства об иностранных инвестициях;
- Дифференциация регулирования для субъектов малого предпринимательства, соразмерность наказания;
- Увеличить ответственность за нарушение положений ст. 14.6 ФЗ «О защите конкуренции», а именно - за недобросовестную конкуренцию, связанную с созданием смешения (в связи с увеличением случаев паразитирования на товарах известных производителей);
- Методика анализа рынка, тарифное регулирование, block exemptions, предусмотренные Постановлением Правительства требуют полного обновления;
- Урегулировать процедуру и порядок согласования соглашений о совместной деятельности;
- Необходимо устранить ряд барьеров, препятствующих активному развитию конкуренции на рынках реализации нефтепродуктов, в частности:
 1. Недостаточность экономических и административных мер по борьбе с деятельностью недобросовестных участников рынка, осуществляющих реализацию некачественного (контрафактного) топлива в нарушение Техрегламента Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту» (ТР ТС) и «Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (КоАП).
 2. Развитие конкуренции сдерживает госрегулирование товарных рынков, которое приводит к нарушению рыночных механизмов формирования цен на товары. Это в полной мере относится к рынку СУГ в части регулирования поставок для нужд населения. В январе 2017 г. Минэнерго РФ были подготовлены поправки в Федеральный закон №69 от 31.03.1999 «О газоснабжении в Российской Федерации», согласно которым вместо ожидаемой либерализации рынка предполагается законодательное закрепление балансовых заданий на поставки СУГ. Это будет иметь следующие негативные последствия: снижение темпов развития производства СУГ, снижение производства объемов для коммунально-бытовых нужд в пользу увеличения производства бензинов, газов для автотранспорта и нефтехимии, реализуемых по нерегулируемым ценам. Кроме того, увеличатся злоупотребления со стороны уполномоченных газораспределительных организаций (ГРО), приобретающих СУГ для коммунально-бытовых нужд по регулируемой цене, связанные с его дальнейшей перепродажей по коммерческим ценам. Во избежание этого предлагаем продолжить реализацию ранее принятых решений по отмене госрегулирования рынка СУГ: разработать и ввести механизм адресных субсидий для населения, отменить действие Приказа ФСТ России №143-э/6 от 15.05.2015 "Об утверждении оптовой цены на сжиженный газ для бытовых нужд" с сохранением регулирования розничной цены, создать условия для увеличения реализации газов на биржевых торгах.
 3. Развитию конкуренции в дальнейшем способствовало бы стимулирование реализации нефтепродуктов на бирже путем включения в совместный Приказ ФАС РФ и Минэнерго РФ №3/15 от 12.01.2015 «Об установлении для хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, минимальной величины продаваемых на биржевых торгах» изменений о распространении обязательства об объемах реализации нефтепродуктов на бирже для субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, на всех крупных производителей нефтепродуктов (ТАИФ, ТАНЕКО, ФортеИнвест, Марийский НПЗ, Антипинский НПЗ, Хабаровский НПЗ и др.). Кроме того, полагаем целесообразным введение норматива по закупкам на бирже стандартных биржевых товаров государственными и муниципальными заказчиками. Соответствующие изменения могут быть внесены в ФЗ №44 от 5.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или предусмотрены иным нормативным документом;

- Обеспечить предсказуемость тарифной политики субъектов естественных монополий. Неэффективность деятельности субъектов естественных монополий не должна приводить к росту тарифов для потребителей (например, введение ОАО «РЖД» экспортной надбавки к тарифам и дополнительная индексация тарифов на 2017 год).
- Отказаться от законодательных инициатив по введению обязанности для крупного бизнеса осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства. Поддержка субъектов малого предпринимательства должна осуществляться с использованием иных механизмов.
- Оценить влияние перекрестного субсидирования в электроэнергетике на экономику и конкуренцию. Поддержать промышленные предприятия в вопросе о необходимости отмены перекрестного субсидирования;
- Исключить часть 5 статьи 5 Федерального закона «О защите конкуренции» (далее – Закон о конкуренции), в соответствии с которой субъект естественной монополии априори признается занимающим доминирующее положение. Федеральный закон «О естественных монополиях» допускает возможность перехода сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка. Вместе с тем указанная норма в Законе о конкуренции, приводит к тому, что антимонопольный орган не считает нужным исследовать состояние конкуренции на рынке, отнесенном законодательством к сфере деятельности субъектов естественных монополий, позволяя себе даже не проводить минимальный анализ, предусмотренный приказом ФАС России № 220.
- В статье 28 Закона о конкуренции оставить подлежащими предварительному согласованию с антимонопольным органом только сделки, в результате которых приобретаются голосующие акции (доли), позволяющие распоряжаться более 50% голосующих акций (долей) и в результате которых образуется группа лиц по пункту 1 части 1 статьи 9 Закона о конкуренции. Одним из признаков ограничения конкуренции, указанному в статье 4 Закона о конкуренции, является сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке. Следовательно, последствия для рынка будут иметь только сделки, в результате которых сокращается число хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу (в настоящее время подлежат согласованию как сделки, в результате которых хозяйствующий субъект приобретает менее 50% голосующих акций, так и сделки, при которых хозяйствующий субъект, распоряжающийся более 50% голосующих акций, приобретает пакет акций, позволяющий ему распоряжаться более 75% голосующих акций).

1.2. Влияние органов государственной власти (кроме ФАС) на конкуренцию

Оцените влияние других органов государственной власти (кроме ФАС) на конкуренцию:



Назовите федеральные органы власти (кроме ФАС), которые оказывают положительное влияние на развитие конкуренции:

- Министерство экономического развития Российской Федерации (15 чел.);
- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (4 чел.);
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (2 чел.);
- Центральный Банк России (2 чел.);
- Министерство транспорта Российской Федерации (2 чел.);
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
- Министерство энергетики Российской Федерации;
- Министерство здравоохранения Российской Федерации;
- Затрудняюсь ответить (10 чел.), однако если бы работа осуществлялась в соответствии с принципами конкуренции, состояние конкуренции на рынках было более ощутимым.

Назовите федеральные органы власти (кроме ФАС), которые оказывают отрицательное влияние на развитие конкуренции:

- Министерство здравоохранения Российской Федерации (8 чел.)
- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (5 чел.);
- Центральный Банк России (4 чел.)
- Министерство экономического развития Российской Федерации (3 чел.);
- Роспотребнадзор (3 чел.);
- Министерство образования (2 чел.);
- Министерство обороны Российской Федерации (2 чел.);
- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (2 чел.);
- Министерство финансов Российской Федерации;

- Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (2 чел.);
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (2 чел.);
- Федеральная налоговая служба Российской Федерации;
- ФСС (Фонд социального страхования);
- Госорганы, полномочные распоряжаться имуществом, таможенные органы;
- Росрыболовство, Таможенная служба, все силовые органы;
- Министерство транспорта Российской Федерации;
- МВД России;
- Затрудняюсь ответить (14 чел.).

1.3. Развитие конкуренции в отраслях (на отдельных рынках)

В каких отраслях (на каких рынках) целесообразно сосредоточиться ФАС для развития конкуренции, в том числе пресечения антимонопольных нарушений, снятия административных барьеров:

- Жд перевозки / авиа перевозки / транспорт (30 чел.);
- Фармацевтическая отрасль и медицинские изделия (17 чел.), здравоохранение (2 чел.);
- ТЭК (15 чел.). Роснефть до сих пор не исполнила предписания ФАС, выданное при покупке ТНК-ВР;
- Строительство (6 чел.);
- Государственный заказ / гос. закупки (6 чел.);
- Телекоммуникации (5 чел.), связь (3 чел.);
- Естественные монополии (5 чел.);
- ЖКХ (5 чел.);
- Рынок IT (4 чел.);
- Продукты питания (3 чел.);
- Ритейл электронных устройств (3 чел.);
- Агропромышленный комплекс (3 чел.);
- Торговля (3 чел.);
- Розничная торговля / торговые сети (2 чел.), взаимоотношение торговых сетей и поставщиков;
- Транспортировка газа (2 чел.);
- Особое внимание должно уделяться отраслям с невысоким уровнем конкуренции – субъекты естественных монополий. Постоянный рост тарифов на услуги субъектов естественных монополий оказывает негативное влияние на все отрасли экономики (2 чел.);
- Тендеры;
- В области лицензирования и различных разрешительных процедур, без прохождения которых невозможно осуществление предпринимательской деятельности и наличие которых в некоторых отраслях необоснованно и создает определенные барьеры;
- Необходимо снимать административные барьеры на любых рынках с участием иностранных компаний (прежде всего барьеры, связанные с политикой импортозамещения);
- Рынки услуг предоставления доступа к инфраструктуре (продуктопроводы, электрические сети и пр.);
- Промышленное производство;
- Металлургия и изделия из них;
- Закупки гос. органами и организациями, осуществляющими гос. полномочия. Рынки аэропортов;
- Рынок цемента;
- Концессия;
- Карты;
- Товары народного потребления, услуги населению;
- Тарифы, химическая промышленность;
- ГЧП;
- Недвижимость;
- Затрудняюсь ответить (3 чел.).

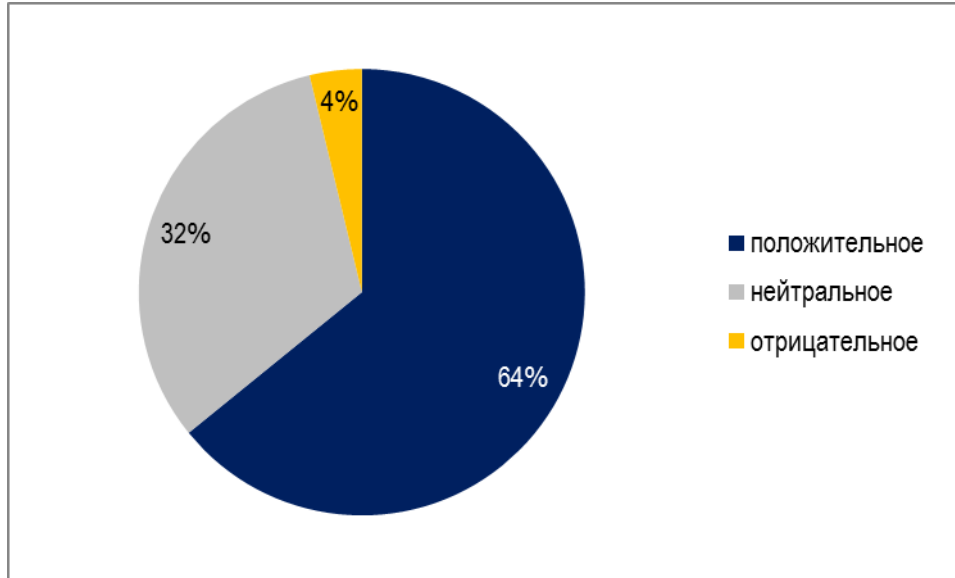
Назовите отрасли (рынки), на которые ФАС оказал положительное влияние:

- Фармацевтика и здравоохранение (15 чел.);
- Связь (7 чел.);
- ТЭК (6 чел.);
- Рынок финансовых услуг (4 чел.);
- Промышленность (3 чел.);

- Финансовые рынки (3 чел.);
- IT (2 чел.);
- Розничный ритейл (2 чел.);
- Ритуальные услуги (2 чел.);
- Торговля;
- Рынки транспортных услуг, транспорта и автопроизводства;
- Строительство;
- Посредством контроля гос.закупок - на многие рынки в той или иной мере;
- Региональные рынки пассажирских перевозок (не ж/д);
- Розничная торговля;
- Аэропорты, доступ к инфраструктурным проектам;
- Рынок услуг в аэропортах;
- Рыболовство;
- Разработанные и утвержденные ФАС России Принципы экономического анализа практик ценообразования оказали положительное влияние на сырьевые рынки товаров, в отношении которых существуют ценовые (биржевые и внебиржевые) общепризнанные индикаторы (например, черная металлургия). Применение Принципов позволяет субъектам предпринимательской деятельности самостоятельно оценивать риски нарушения антимонопольного законодательства;
- Затрудняюсь ответить (9 чел.).

1.4. Государственная политика в области тарифов и естественных монополий

Оцените влияние ФАС на тарифную политику:



Какие подходы ФАС в сфере тарифной политики Вы поддерживаете/не поддерживаете?

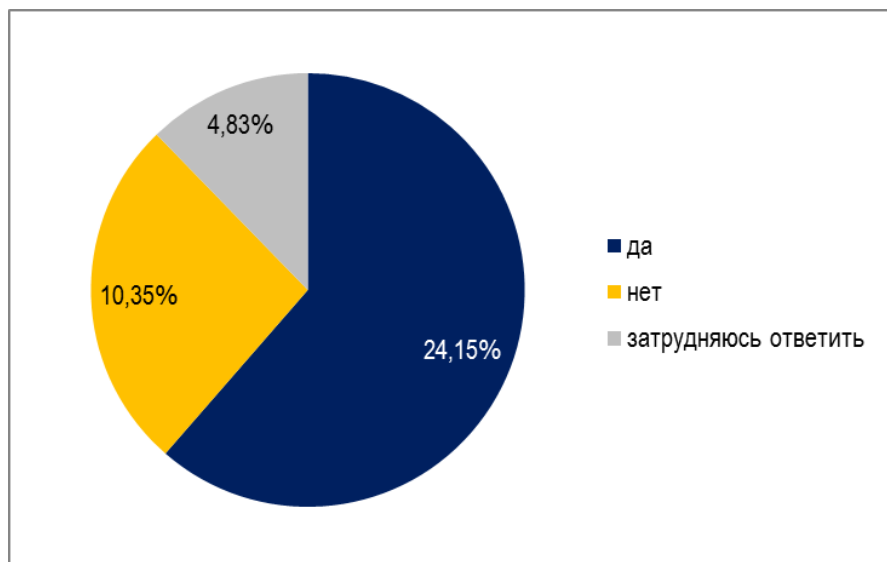
Поддерживают	Не поддерживают
<ul style="list-style-type: none"> • сдерживание роста тарифов; • создание конкурентной среды в сфере тарифной политики; • все подходы, в рамках реформы тарифного регулирования (основное – индексирование тарифов на уровне ниже инфляции; отказ от затратного метода как единственного; принятие единого «тарифного» закона; прозрачность правил тарифообразования, исключающая необоснованные затраты в тарифах); • общий настрой ФАС реформировать данную сферу; • стимулирование госкомпаний к снижению издержек путем установления соответствующих ставок; • прозрачность, принцип, в соответствии с которым прибыль от экономии на издержках может быть передана в распоряжение регулируемой организации; • проводимую ФАС работу по кардинальному пересмотру методик формирования тарифов в области естественных монополий с учетом общих подходов антимонопольного регулирования; • переход к долгосрочному планированию, участие в выработке условий неадминистративного снижения затрат, влияющих на тариф; • снижение количества регулируемых отраслей, планы по переводу части регулируемых отраслей в состояние конкурентного рынка; • использование подхода метода сопоставимых рынков (в том числе «бенчмаркетинга»); • предложения об установлении единообразных правил для разных процедур рассмотрения тарифных споров; • общий подход упорядочить регулирование тарифов, разработать совершенную нормативную базу; • выработку критериев для инвестиционных программ; • упрощение тарифного регулирования и 	<ul style="list-style-type: none"> • ФАС использует полномочия в сфере тарифов, чтобы шантажировать компании при рассмотрении против них (компаний из их группы) антимонопольных дел; • политический характер решений (целенаправленное занижение тарифов), необходимо ориентироваться только на законодательство; • использование метода нормирования затрат для определения себестоимости; • непоследовательность политики ФАС в сфере естественных монополий. Декларации, которые делал ФАС, полностью девальвированы, заявленные ранее подходы и лучшие практики не используются, а ситуация в общем откатывается назад (пример – порты); • слишком мягкий подход ФАС к естественным монополиям; • отсутствие предварительного тщательного экономического анализа, достаточной законодательной базы и учета мнения и аргументов бизнеса при наложении обязательств на стивидорные компании переводить тарифы на услуги в портах в рубли; • снижение издержек естественных монополий в обмен на индексацию тарифов, а не их автоматический рост; реформирование естественных монополий, а не их финансирование по принципу «затраты плюс». Данные подходы нуждаются в серьезной проработке и учёте специфики конкретных товарных рынков.

<p>либерализация рынков;</p> <ul style="list-style-type: none"> • выведение из-под регулирования в качестве естественных монополий отдельных отраслей (электросвязь, стивидорные компании в портах, конкурирующие порты и аэропорты); • принятие решений о введении, изменении, прекращения регулирования на основе анализа рынка; • позиция по детальному анализу затрат, недопустимости учета затрат на содержание непрофильных активов, требования по инвестициям; • общее направление на снижение предпочтений; • унификация определённых правил об установлении тарифов на уровне федерального закона; • повышение качества экономического анализа в применении к методам тарифного регулирования; • публичность процесса формирования тарифов. 	
---	--

Комментарии:

- *Нельзя сказать, что в вопросах тарифной политики ФАС бездействует. Это подтверждается количеством возбужденных административных дел в отношении стивидоров, изменением нормативных актов в сфере тарифного регулирования на железнодорожном транспорте и т.д. Однако основным критерием оценки деятельности ФАС в области тарифного регулирования и деятельности субъектов естественных монополий должен быть фактор уровня роста тарифов. Например, предоставление права ОАО «РЖД» изменять уровень тарифов в рамках «тарифного коридора» не привело к снижению уровня тарифов. В этой связи представляется целесообразным усиление контроля за деятельностью субъектов естественных монополий, особенно в сферах инвестиционной деятельности (обоснованность затрат) и определения себестоимости выполняемых работ (оказываемых услуг);*
- *Затрудняюсь ответить (5 чел.).*

1.5. Считаете ли Вы недискриминационной политику, проводимую ФАС в отношении российских и иностранных (транснациональных) компаний?



Комментарии:

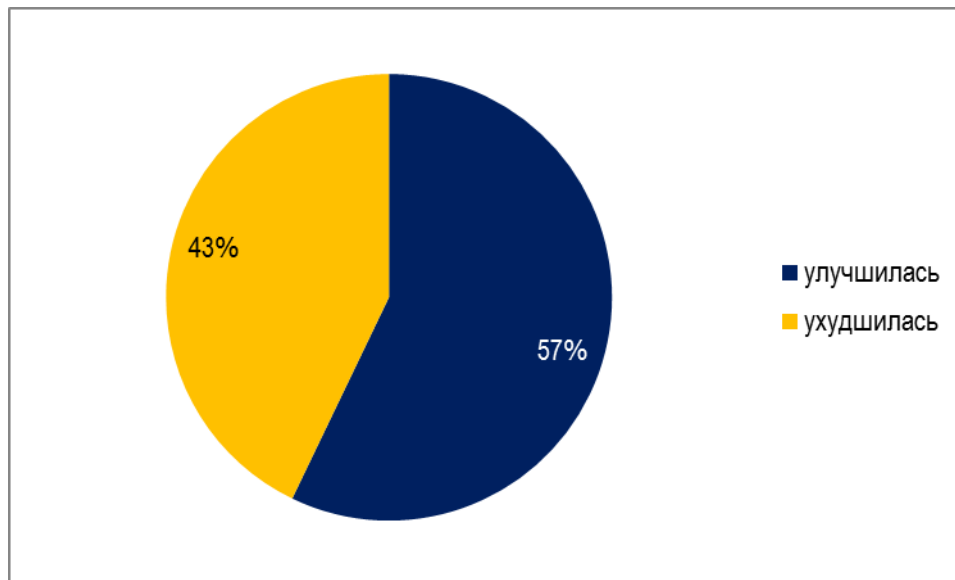
- *ФАС предвзято относится к иностранным компаниям. По крайней мере, этому было несколько примеров;*
- *Адекватное внимание нарушениям со стороны иностранных компаний только начинает уделяться ФАС. До недавнего времени были основания говорить о дискриминации национального бизнеса. Далее будем смотреть за динамикой возбуждаемых в отношении «иностранцев» расследований;*
- *ФАС проводится довольно дискриминационная политика по отношению к крупным иностранным компаниям, в то время когда практики российских компании более удручающие;*
- *На данном этапе нет, в перспективе ситуация может измениться;*
- *Наблюдается тенденция к некоторому ущемлению интересов иностранных компаний в пользу российских;*
- *Иностранные компании преследуются не реже, чем российские, но исполнение решений ФАС в отношении иностранных компаний затруднительно. Процесс против Google должен стать примером того, как российские нормы могут быть применимы к иностранным компаниям в случае отказа от исполнения решения ФАС с тем, чтобы предпринять необходимые меры (законодательные или на уровне международных соглашений) на будущее;*
- *Прослеживается тренд на фокусировании внимания регулятора на иностранных компаниях;*
- *Политика ФАС не одинакова по отношению ко всем игрокам, заметна дискриминация иностранных игроков, заметно благоприятное отношение к некоторым участникам рынка, в отношении которых не возбуждаются дела несмотря на очевидные антиконкурентные поведения и даже злоупотребление доминирующим положением;*
- *Затрудняюсь ответить (4 чел.).*

2. Применение Федерального закона «О защите конкуренции»

2.1. Анализ товарного рынка

Как Вы оцениваете качество проводимого ФАС анализа товарного рынка?

Ситуация за последний год:



Комментарии:

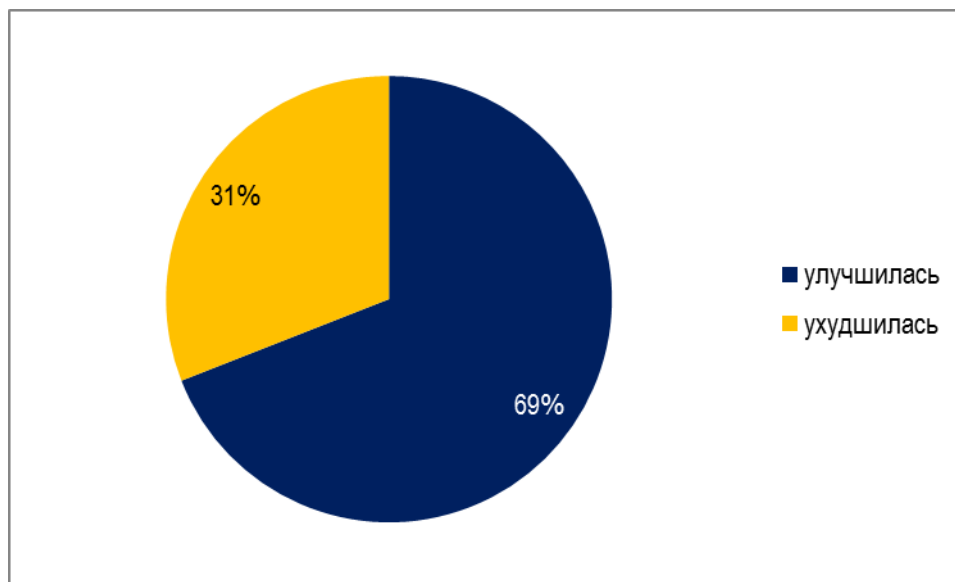
- Ситуация не изменилась (12 чел.)
- Много ошибок методологического характера, анализ проводится без строгого соблюдения требований Приказа 220, акценты сдвинуты в сторону обвинения;
- На всех площадках ФАС открыто заявляет, что: (1) анализ рынка вне антимонопольного дела – исключительно мнение ФАС, но им в итоге оперируют министерства (при том, что право обжалования опубликованного анализа не предоставлено); (2) в рамках дела проводится анализ рынка каждый раз, даже если и был опубликованный некогда анализ (а по факту – анализ рынка не представляется по причине «коммерческая тайна», и есть основания полагать, что при этом используются данные из анализа рынка, носящего информационный характер, проведенного безотносительно группы потребителя, не репрезентативного);
- Зависит от структурного управления. Нарекания вызвали отчеты Управления транспорта, рынка удобрений. Нужны срочные меры и создание управления с экономистами;
- Зачастую проводится с использованием данных из ненадежных интернет-источников;
- Рынки анализируются шаблонно без учета определенной специфики рынка или его функционирования;
- В отчетах скрываются конкретные данные, например, объем рынка, доли компаний на рынке или др., что негативно влияет на восприятие анализа участниками рынка, нередко происходит злоупотребление правами по защите коммерческой тайны;
- Некачественный поверхностный анализ (в большинстве случаев);
- Анализ стал более прогнозируемым;
- Улучшение происходит, по моему мнению, ежегодно, но проблемы все равно остаются; например, в сфере определения: продуктовых границ рынков оптовых продаж, продуктовых границ рынков в

картельных делах, не связанных со сговором на торгах, географических границ в делах в отношении субъектов естественных монополий и др.;

- *Манипулирование фактическими данными;*
- *Более репрезентативно проводится опрос потребителей для целей установления границ товарного рынка;*
- *На примере наших кейсов удается добиться достаточно внимательного и усердного анализа, отмечаем старания коллег в поиске ответов на сложные вопросы;*
- *ФАС не использует и не пытается использовать весь инструментарий по анализу рынка. Проще говоря, использует только то, что выгодно для целей исследования;*
- *Улучшению ситуации способствовало разделение рынка продажи и рынка приобретения товара;*
- *Улучшения связаны с введением императивных требований о проведении анализа.*

2.2. Злоупотребление доминирующим положением

Практика применения ст. 10 и ее влияние на развитие конкуренции.
Ситуация за последний год:



Назовите дело ФАС о злоупотреблении доминирующим положением, которое оказало существенное влияние на правоприменительную практику:

- Дело ФАС России против Google (12 чел.);
- Дела по морским портам;
- Дело против Монди СЛПК, где было доказано отсутствие коллективного доминирующего положения (3 чел.);
- Выдающихся в плане влияния на практику дел не было. Из важных можно выделить решение Президиума ФАС по Мособлгазу (формирование практики по «неопределённому кругу лиц»);
- Определение Верховного Суда РФ от 04.07.2016 N 304-КГ16-1613 по делу N А45-646/2015
Требование: О признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа.
Обстоятельства: ТСЖ было предписано обеспечить беспрепятственный доступ сотрудникам третьего лица в нежилые помещения в многоквартирном доме для проведения технического осмотра и работ, связанных с размещением, монтажом и эксплуатацией телекоммуникационного оборудования и линий связи.
Решение: Заявление удовлетворено, поскольку отказ в допуске к общему имуществу многоквартирного дома в отсутствие договора или соответствующего решения общего собрания собственников о предоставлении имущества без заключения договора соответствовал действующему законодательству и не ущемлял права оператора связи;
- Дело по жалобе Соликамского магниевого завода на монопольно высокие цены на карналлит обогащенный производства Уралкалия (ФАС вынесла решение в пользу Уралкалия). В деле были затронуты темы антимонопольного комплаенс, а также новые подходы к анализу ценообразования;
- Дело № А51-10421/2015 в отношении нарушений на рынке бензинов;
- Дело о злоупотреблении доминирующим положением ПАО «Аэрофлот», возбужденное Татарстанским УФАС России;

- Дела о двусторонних монополиях, в том числе «Роснефть» и «Саянскхимпласт» (как пример разрешения конфликта двусторонних монополий);
- НЛМК/ВИЗ-Сталь;
- Дело против Тева;
- Дело о сервисном обслуживании корпорации Apple в России;
- Затрудняюсь ответить (6 чел.).

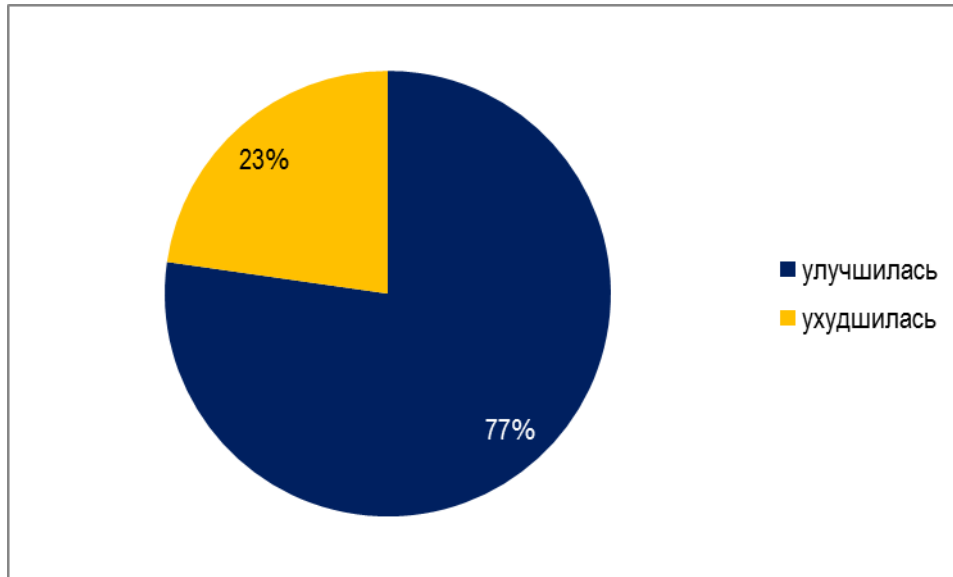
Комментарии:

- *Переквалификация антимонопольными органами действий хозяйствующего субъекта на нарушения ч. 1 ст. 10 ФЗ О защите конкуренции (непоименованный состав) в случаях, когда у антимонопольного органа возникают трудности в предмете доказывания по поименованным нарушениям;*
- *Деятельность ФАС должна учитывать рыночные тенденции. С большим любопытством наблюдаем за делом по арматуре. На правоприменительную практику должны оказать влияние решения в отношении стивидорных компаний.*

2.3. Картели и иные антиконкурентные соглашения

Оцените деятельность ФАС по раскрытию картелей и иных антиконкурентных соглашений.

Ситуация за последний год:



Комментарии:

- Ситуация не изменилась (4 чел.);
- В целом, Управление по борьбе с картелями работает эффективно, но в деле против компании Эппл ФАС нарушил все процедурные нормы, проведя процесс кулуарно!
- Не учитывается кризис, в том числе на рынке ОСАГО, защита страховщиков от убытков расценивается картелем;
- Динамика демонстрирует относительную устойчивость правового инструментария и необходимость развития экономического анализа в расследованиях;
- Одно из немногих направлений, которое улучшилось у ФАС;
- Критерии доказывания низкие;
- Анализ судебной практики свидетельствует об эффективности деятельности ФАС в указанной сфере, так как большинство судебных решений принимается в пользу антимонопольных органов;
- Работники ФАС видят картели там, где их нет и не может быть в принципе;
- Активность явно возросла, что неизбежно привело к увеличению дел, как обоснованных, так и нет. Давление на картели явно усилилось, что, безусловно, следует признать положительным эффектом. Однако по многим делам имеет место не слишком качественное доказывание - в делах преобладают косвенные доказательства, противоречия между которыми комиссиями игнорируются; никакого обоснованного сомнения в факте нарушения или в вине не существует, хотя такой «суровый» подход может бить и по добросовестным компаниям;
- Дела № А65-20903/2015 и № А55-30138/2015 о картелях на рынке гречки показали некачественный подход территориальных органов к исследованию рынка и цен. Были вынесены решения о том, что торговые сети (Ашан, Перекресток и другие) в Республике Татарстан и Самарской области договорились о розничных ценах. В 2016-2017 суды отменили акты УФАС;
- При общем увеличении раскрытых картелей тенденция негативная. ФАС все в большей степени выполняет функцию правоохранительного (карательного) органа (использует результаты

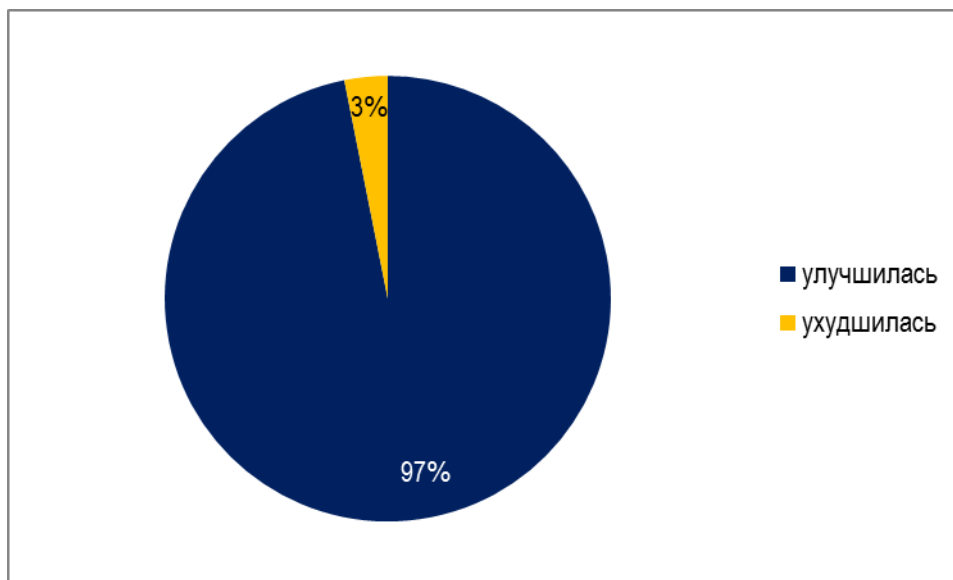
оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств, заключение об обстоятельствах дела становится инстинктом, тождественным обвинительному заключению в уголовных делах);

- *Наблюдается определенная унификация подходов к доказыванию картелей после появления соответствующего разъяснения Президиума ФАС России;*
- *Необходимо сконцентрироваться на «классических» картелях, нежели фокусироваться только на торгах, в которых, зачастую, сговор проходит между заказчиком и одним или несколькими потенциальными исполнителями контракта, а не между участниками торгов;*
- *ФАС увлеклась делами о координации цен на различных рынках крупными производителями вместо того, чтобы действительно сосредоточиться на крупных делах о картелях;*
- *Дела по Марокко являются одними из значимых дел;*
- *Присутствует избирательный подход при решении вопроса о возбуждении дела;*
- *Повысился доказательственный уровень;*
- *Увеличению активности способствовала возможность освобождения от ответственности для лиц, сообщивших о картеле;*
- *Ситуация не изменяется вследствие по-прежнему невысокого уровня анализа рынка, несколько улучшилась ситуация с выявлением сговоров на торгах;*
- *Нет значимых изменений (но качество расследований становится выше);*
- *Отсутствует экономический анализ;*
- *Затрудняюсь ответить (7 чел.).*

2.4. Недобросовестная конкуренция

Практика применения ст. 14 и ее влияние на развитие конкуренции.

Ситуация за последний год:



Назовите примеры дел о недобросовестной конкуренции, которые на Ваш взгляд оказали существенное значение для правоприменительной практики:

- Интересным представляется дело Ферерро роше против Эссен продакшн по новой ст. 14.6 – оно оказало влияние на практику с точки зрения использования ФАС концепции «силы бренда» в оценке отсутствия угрозы смешения товаров на рынке (3 чел.);
- Дело ПАО «ВымпелКом» против Теле2 – «поймай нечестность за хвост»;
- Дело против ООО «ПК Волотовский» кас. реализации сливочного масла «Баба Валя» в упаковке, сходной до степени смешения с товарным знаком Valio (дело № А56-12492/2016);
- Дело против ООО «Региональный центр ЗМЗ» кас. использования товарного знака КАМАЗ в своей деятельности (дело № А19-14104/2016);
- Дело «Тинькофф Банк», в котором рассматривались действия банка по привлечению потребителей предложением с повышенными процентными ставками по срочным вкладам и последующее снижение таких ставок до среднерыночных уже после заключения потребителями соответствующих договоров с банком (4 чел.);
- Дело в отношении ООО «Т2 Мобайл», дело в отношении ПАО «МТС»;
- Дело № 1-14-667/77-16, возбужденное на основании заявления ООО «Раменский кондитерский комбинат» относительно наличия в действиях ООО «Феретти Рус» признаков нарушения пункта 1 части 1 статьи 14 Закона о защите конкуренции (в редакции закона, действовавшего на момент совершения), выразившегося в распространении ООО «Феретти Рус» ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации посредством рассылки в адрес торговых сетей и контрагентам ООО «Раменский кондитерский комбинат» писем, содержащих не соответствующую действительности информацию (<http://solutions.fas.gov.ru/to/moskovskoe-ufas-rossii/ig-37987-ot-24-08-2016>);
- Л'Ореаль против Калины;
- Дело против ООО «ТД СанБонсаи» об использовании упаковки, сходной до степени смешения с дизайном бутылок для соевого соуса «KIKKOMAN»;

- Дела о недобросовестной конкуренции, связанной с созданием смешения (например, дела с участием ОАО «Черкизовский мясоперерабатывающий завод», МТС в связи с использованием фирменного стиля другой компании и т.д.);
- Значимых дел не было (4 чел.);
- Затрудняюсь ответить (11 чел.).

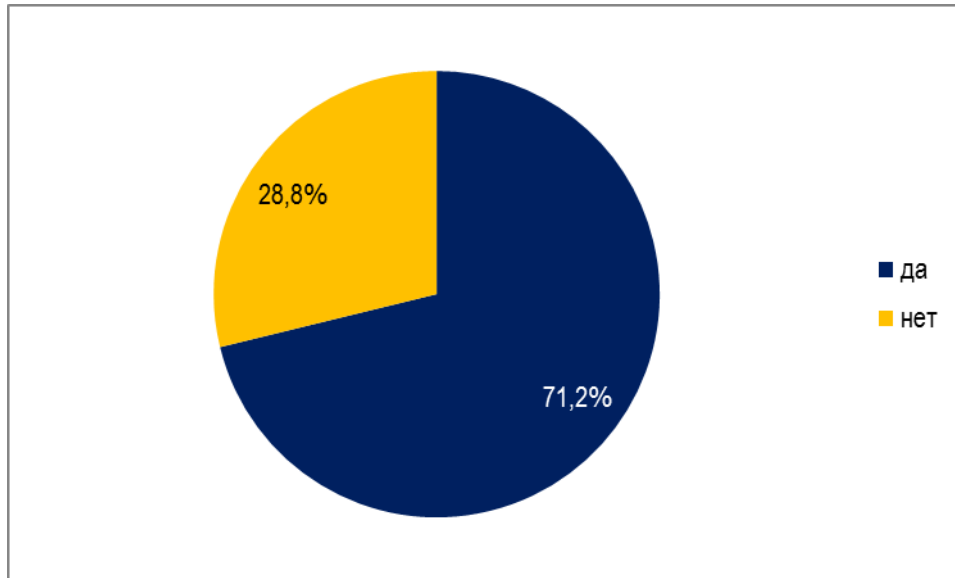
Комментарии:

- *В настоящий момент глава 2.1. Закона о защите конкуренции не выполняет своих задач. Долгое рассмотрение подобных дел позволяет, например, операторам сотовой связи спокойно проводить акции, содержащие признаки недобросовестной конкуренции, завершать их в срок до окончания рассмотрения дела, а также активно пиарить собственные услуги в СМИ, комментируя ход рассмотрения;*
- *После внесения изменений в ст. 14 ФЗ «О защите конкуренции» и введения ст. 14.1 - 14.8 ситуация с недобросовестной конкуренцией изменилась в лучшую сторону;*
- *Ситуация в целом не изменилась.*

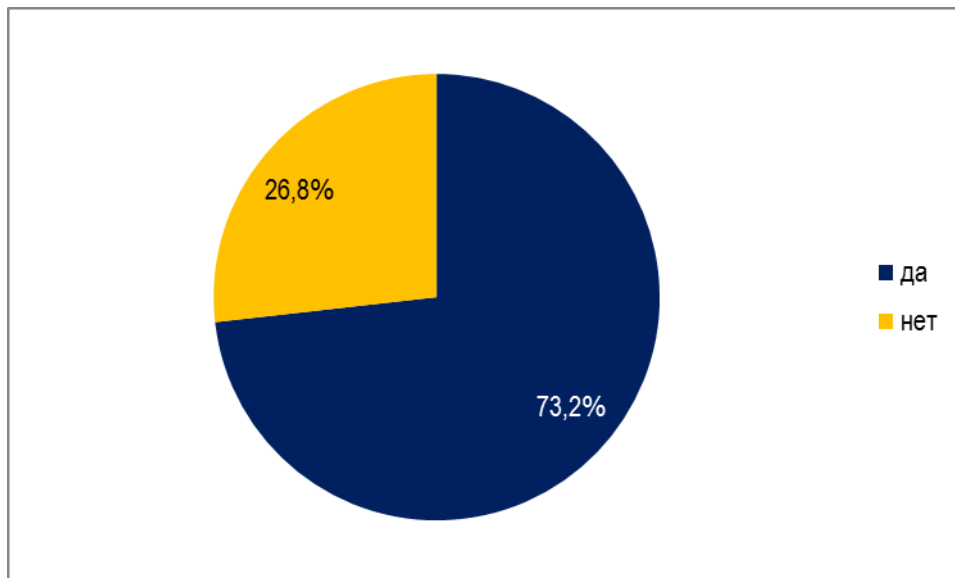
2.5. Экономическая концентрация

Считаете ли Вы, что ФАС должен уделять больше внимания:

1) глобальным сделкам экономической концентрации:



2) сделкам на смежных рынках:

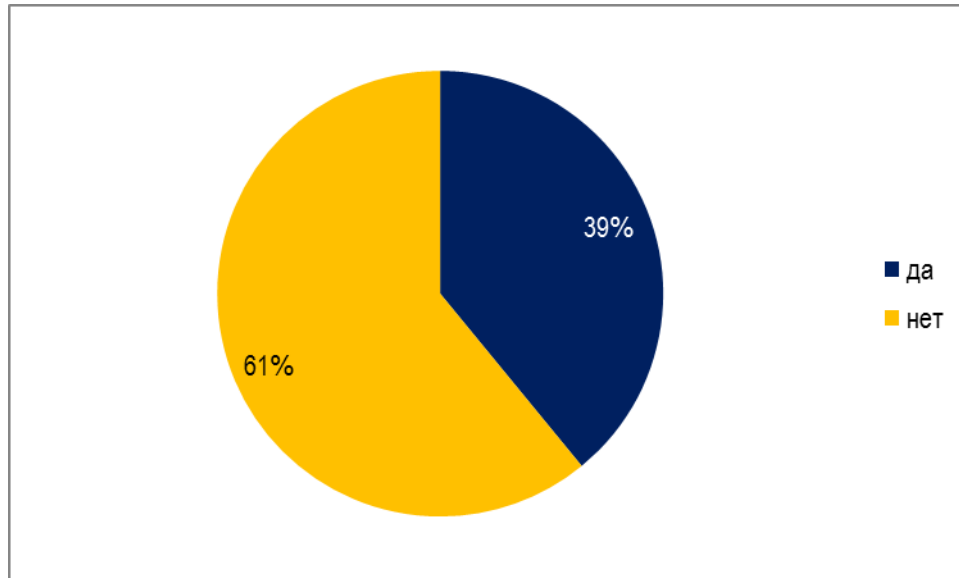


Комментарии:

- «Анализ рынка» на будущее – вещь эфемерная. Спрогнозировать, как будут развиваться события после разрешения ФАС на сделку – проблематично. Стороны просто сами должны отдавать себе отчет, что последствия могут быть оценены и по факту вынесен вердикт. И если вдруг развиваться сделка эконо. концентрации стала не по запланированному сценарию, значит ее надо расторгать, либо писать «явку с повинной». Все равно, даже если ФАС и разрешит сделку, а потом выявит нарушения – факт разрешения не будет иметь значения. С другой стороны, лишиться возможности узнать мнение ФАС (его видение) тоже плохо. В общем, видится, что на сегодняшний день оснований раскачивать ситуацию с изменением подходов ФАС нет;
- ФАС не может добиться от Роснефти исполнения предписания, выданного при покупке ТНК-ВР. ФАС должна чаще отказывать в согласовании сделок, а не выдавать формальные предписания, которые не исполняются к тому же;
- Глобальные сделки в целом в фокусе ФАС, однако требуют, в том числе кооперации, с зарубежными регуляторами;
- Превентивное недопущение повышения уровня рыночной концентрации всегда более предпочтительно, нежели последующий контроль за деятельностью монополистов;
- Иногда ФАС комментирует сделки до того, как будет проанализировано их влияние на рынок, что имеет негативный эффект;
- ФАС не должна пропускать такие сделки, как покупка Роснефтью Башнефти;
- Поверхностный подход регулятора к сделкам экономической концентрации приводит впоследствии к глобальным переделам рынка и ослаблению игроков на смежных рынках;
- Считаю дальнейшее развитие этой области длительности ФАС России наиболее приоритетной;
- Необходимо уделять внимание сделкам, заключаемым на товарных рынках Евразийского экономического сообщества;
- Нарботки в этих направлениях позволят обрабатывать значительные объемы информации, выявлять неявные связи и принимать более обоснованные решения;
- ФАС должна уделять больше внимания анализу рынка, а также урегулировать процедуру и порядок согласования соглашений о совместной деятельности;
- Затрудняюсь ответить (2 чел.).

2.6. Проведение проверок антимонопольным органом

Поддерживаете ли Вы предложение об усилении ответственности за противодействие ФАС при проведении проверок?



Комментарии:

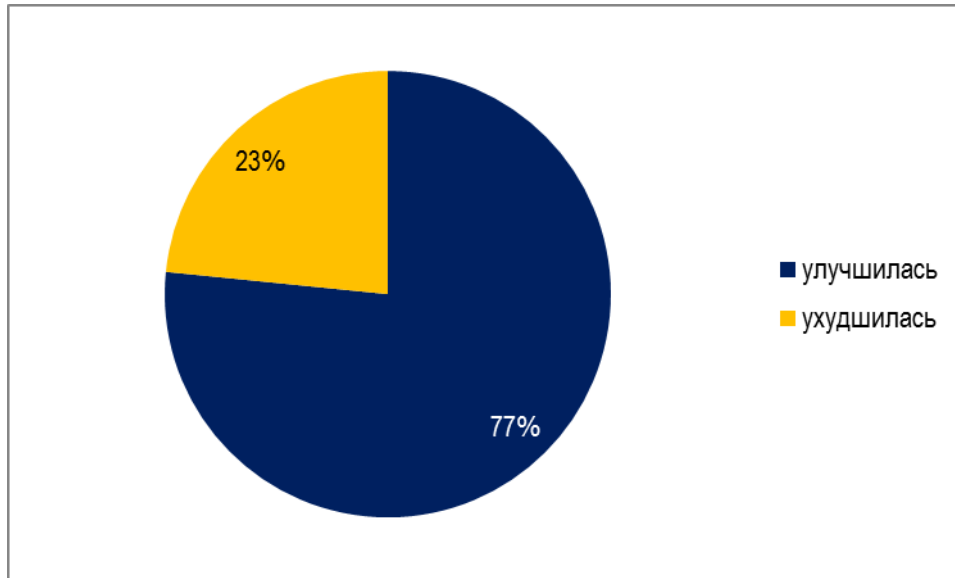
- Отрицательно скажется на предпринимательской среде;
- Полицейское государство – это плохо. Люди, которые встречают представителей ФАС, должны иметь право понимать, что от них хотят, что им надлежит представить, а не «встать в угол» как провинившиеся дети. Риск злоупотреблений повышается. Зачем объяснить, когда можно заставить и наказать?
- Только при условии, что ФАС потеряет право заниматься финансовыми проверками;
- У ФАС достаточно полномочий и имеющихся механизмов, в том числе межведомственное взаимодействие с правоохранительными органами;
- Да, при четком определении (градации) случаев, когда такая ответственность должна быть усилена и с исключением оборотного штрафа за этот вид правонарушений и уголовной ответственности;
- Усиление ответственности должно иметь разумные пределы: оборотный штраф – это перебор;
- Усиление ответственности должно вводиться зеркально, как в отношении лиц, препятствующих проверке, так и в отношении лиц, злоупотребляющих полномочиями при проведении/назначении проверки;
- Да, но при этом необходимо реформировать законодательство с тем, чтобы обязать ФАС четко формулировать предмет проверки и запрашивать информацию только применительно к предмету;
- «Нет», пока не будут выработаны подходы, позволяющие объективно фиксировать все обстоятельства, связанные с таким противодействием, дабы исключить злоупотребления со стороны сотрудников ФАС. Простое ужесточение ответственности не поддерживаю;
- Причина проста: если дело действительно серьезное, то нужна помощь МВД, СК РФ, у которых соответствующие полномочия есть, и препятствовать им никто не будет;
- Это может быть использовано в качестве инструмента для оказания давления на бизнес;

- *Поддерживаю, между тем для соблюдения баланса интересов следует установить критерии, которым должен отвечать запрос о предоставлении информации в рамках проверок. Должна четко прослеживаться связь между предметом проверки и документами/информацией, запрашиваемой антимонопольным органом;*
- *Затрудняюсь ответить (3 чел.).*

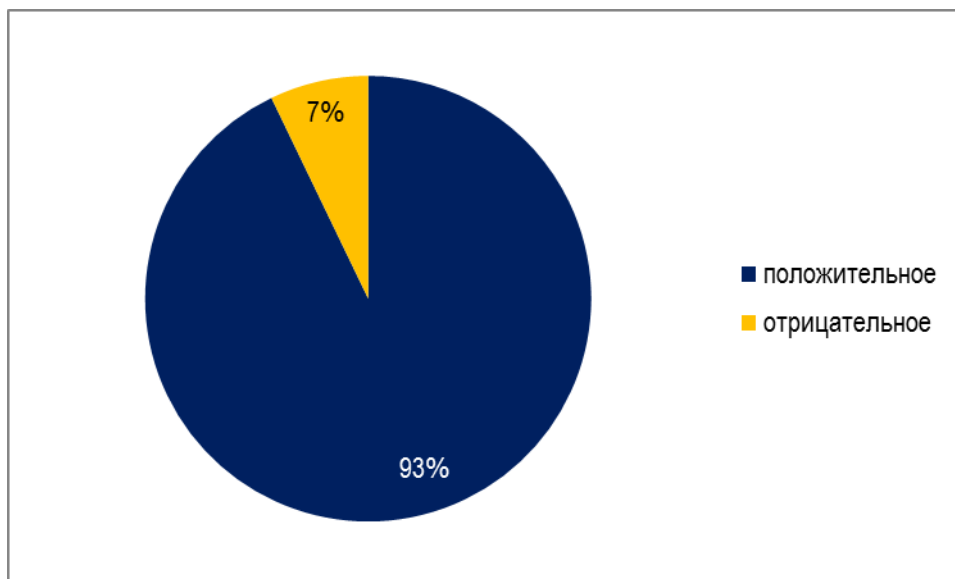
2.7. Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства

Оцените работу ФАС в целом по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства.

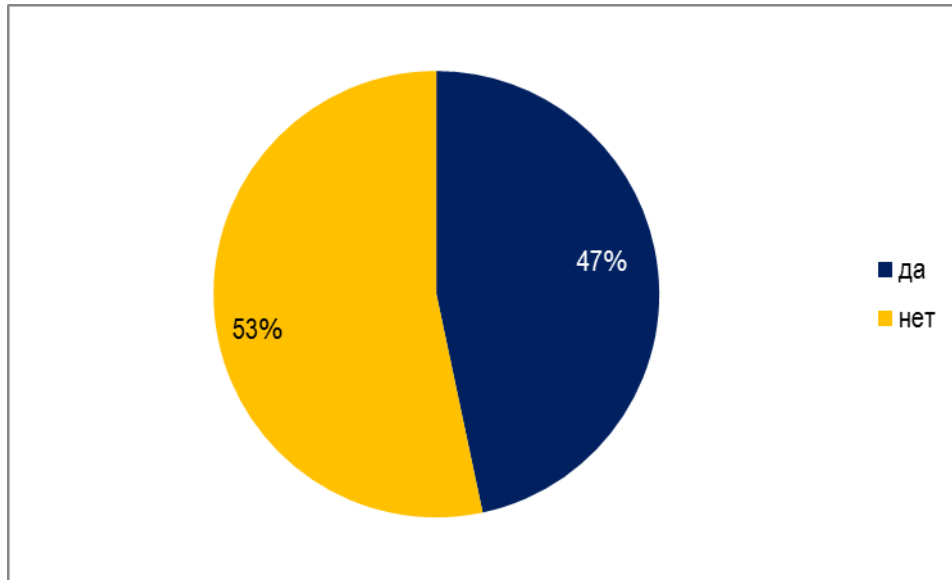
А) Ситуация за последний год:



Б) Оцените влияние «заключения об обстоятельствах дела»:



В) Считаете ли Вы состязательным процесс рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства в ФАС?



Комментарии:

- *ФАС очевидно стал злоупотреблять своими правами в процессе, не соблюдать процедурные нормы, нарушать права обвиняемых лиц;*
- *В ряде регионов связь УФАС и арбитражных судов мешает установить истину;*
- *Необходимо проработать вопрос о заключении мировых соглашений в антимонопольных делах;*
- *Для обеспечения полной состязательности необходимо решить проблему, связанную с коммерческой тайной и конфиденциальной информацией с учетом правоприменительной практики;*
- *Текущая ситуация не изменилась (5 чел.);*
- *Фактически после возбуждения дела ответчик находится в ситуации презумпции виновности и именно ему приходится доказывать свою невиновность, а не наоборот. При этом любое сомнение в виновности ответчика толкуется не в его пользу. Иногда ФАС комментирует свою позицию по еще рассматриваемым делам или уже принятым решениям, нанося ущерб деловой репутации ответчика. Однако после того, как решение отменяется судами, ФАС это не комментирует;*
- *Термин «состязательность» вообще чужд большинству комиссий. Некоторые даже начинают открыто улыбаться, когда слышат его. Состязательность должна присутствовать для начала хотя бы в минимальных объёмах, хотя бы на уровне сознания членов комиссий. Сейчас процесс носит исключительно инквизиционный характер (по аналогии с уголовным), который иногда усугубляется злоупотреблениями (сокрытие материалов дела, самостоятельное создание доказательств);*
- *В ФЗ «О защите конкуренции» прямо не закреплён принцип состязательности;*
- *Зачастую, институт заключения об обстоятельствах дела превращается в формальность, возражения ответчиков далеко не всегда учитываются в решении по делу;*
- *Если политическая воля об использовании квазиарбитражного процесса при рассмотрении антимонопольных дел сохраняется, то начальников управлений – председателей комиссии необходимо «научить» рассматривать дела;*
- *Определённой состязательностью обладают дела по НДК, однако исключительно в силу характера спора и проявляемой активности заявителя и ответчика, и это прямое подтверждение, что они*

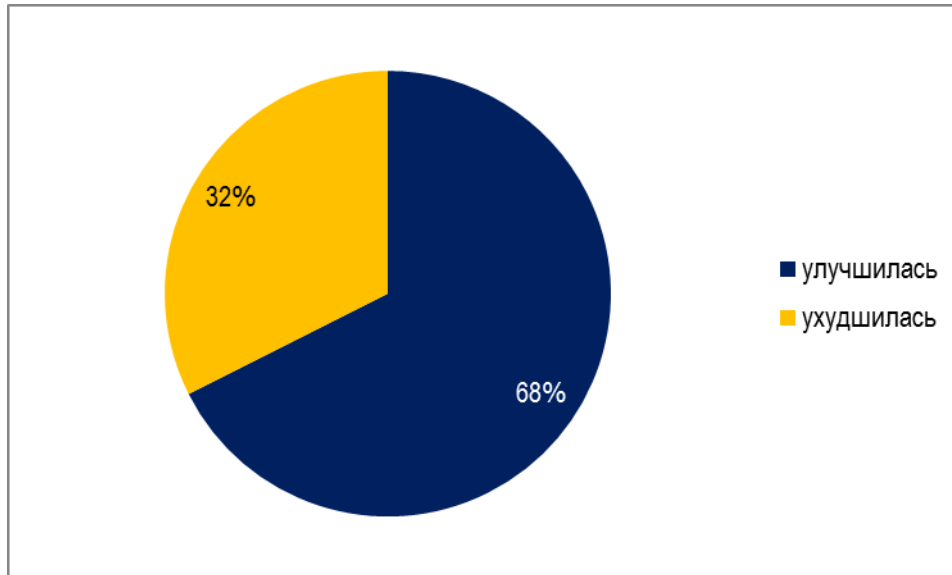
должны рассматриваться в суде. А так, процесс чаще всего может быть охарактеризован как «обвинительный»;

- Иногда процесс слишком состязательный, недостает активной позиции комиссии;*
- Качество разбирательства зависит от конкретной комиссии по делу, что само по себе не является положительным. Польза от заключения об обстоятельствах дела есть, но скорее информационная. Это не должен быть проект решения по делу, в котором комиссия меняет название и подписывает вне зависимости от доводов сторон (такие признаки есть);*
- Процесс должен иметь отдельные черты состязательности в части права участника дела просить разъяснить или пояснить отдельные аспекты/вопросы со стороны комиссии, а также предоставить информацию, которая положена в основу обвинения. Комиссия должна это делать в разумный период, а не тянуть до конца дела, ссылаясь на отсутствие такой обязанности и срока рассмотрения ходатайств;*
- Наблюдается стойкая тенденция к увеличению прозрачности и улучшению процедуры рассмотрения дел*
- До рассмотрения дела судом процесс в юрисдикционном органе в принципе не является состязательным;*
- Затрудняюсь ответить (4 чел.).*

3. ФАС и реклама

Оцените эффективность деятельности ФАС по контролю за рекламой.

Ситуация за последний год:



Реклама в каких сферах бизнеса требует наибольшего контроля со стороны ФАС?

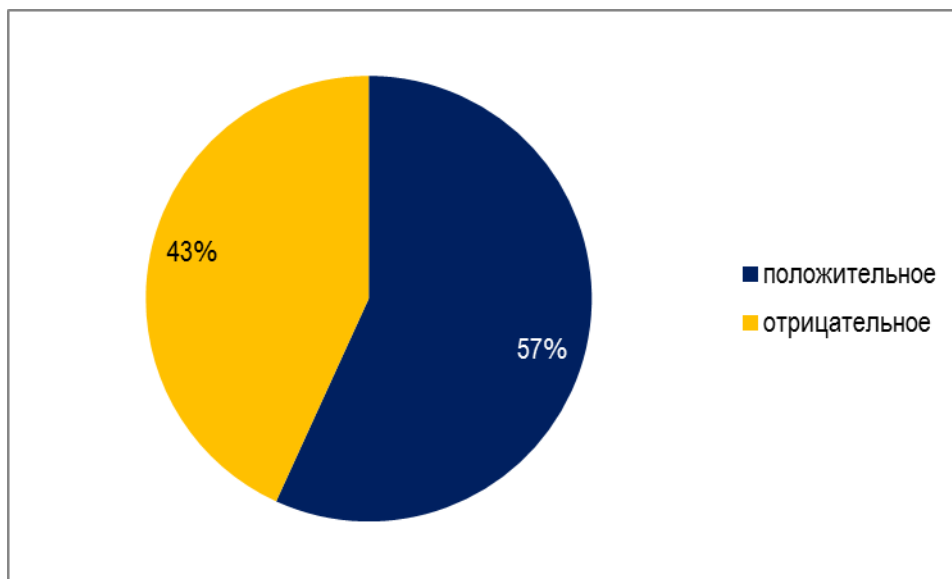
- Фармацевтика/медицинская продукция и услуги (20 чел.);
- Рынок финансовых услуг, включая банковские и страховые (16 чел.);
- Пищевая продукция (5 чел.);
- Алкоголь и табак (3 чел.), безалкогольное пиво требует урегулирования;
- Интернет (3 чел.);
- Аэропорты (2 чел.), воздушные и железнодорожные перевозки;
- Продукция для детей (2 чел.);
- Телекоммуникации;
- В сфере фармацевтики, при этом должен быть выработан разумный подход к оценке рекламных клеймов, с представлением понятных критериев бизнесу, не направленных на безусловный запрет рекламных клеймов в целом, а предусматривающих подходы к оценке их допустимости;
- Дистанционные продажи;
- Ретейл;
- Надо заканчивать с абсурдными делами в защиту нравственности - тут явные перегибы встречаются;
- Образовательные услуги;
- Телемаркетинг, смс-спам, реклама в сети Интернет (спам, массовая коммуникация);
- IT;
- Потребительских товаров;
- ЖКХ;
- Строительство;
- Затрудняюсь ответить (8 чел.).

Комментарии:

- *Ситуация в части контроля за рекламой ухудшается:*
 - органы ФАС продолжают вменять нарушения там, где их нет;
 - контроль и санкции со стороны ФАС существенно не влияют на количество нарушений;
 - крайне формальный подход, основанный исключительно на сложившейся практике, а не фактических обстоятельствах дела;
- *Требуется либерализация Закона о рекламе и уменьшение контроля со стороны ФАС.*

4. ФАС и иностранные инвестиции

Оцените влияние ФАС на привлечение иностранных инвестиций в РФ:



Комментарии:

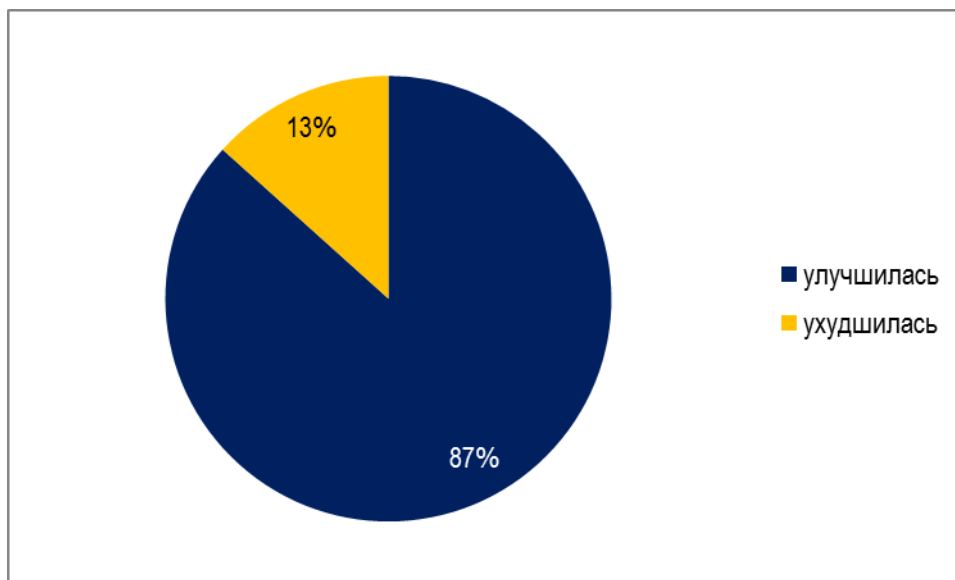
- Влияние нейтральное (8 чел.);
- Абсолютно непрозрачный процесс, с высочайшими рисками коррупции и произвола. Отвратительная работа Правительства;
- Появление комментария к Закону №57-ФЗ, а также активность в ФАС в разъяснении закона могут положительно сказаться на формировании единообразия в практике;
- Процесс согласования ходатайств оптимизирован;
- В целом ФАС сама по себе не препятствует существенно (за исключением известных дел) притоку иностранных инвестиций;
- Частота заседаний Правительственной комиссии все еще на низком уровне (но это за пределами полномочий ФАС);
- Прослеживается очевидная тенденция, инвесторов из каких стран приветствуют, из каких – нет;
- В целом, государственная политика импортозамещения не способствует привлечению иностранных инвестиций, и ФАС в этой ситуации никак не влияет на такую тенденцию;
- Прослеживается явная тенденция к блокированию/затягиванию процесса рассмотрения сделок иностранными инвесторами из определенных стран/в определенных отраслях;
- Имеется конкретный пример, когда ФАС откровенно проигнорировала представленную заинтересованным лицом информацию об установлении скрытого контроля в отношении стратегического предприятия на момент первоначального приобретения акций. В результате, ФАС помогла иностранным лицам установить контроль в отношении одного из крупнейших предприятий с вторыми по величине запасами редкоземельного металла;
- Должны соблюдаться сроки рассмотрения ходатайств. Инвесторы не должны ждать по году и более (как это бывает). В отдельных случаях должна использоваться система заочного принятия решений, которая пока не работает (зачем ее ввели тогда?);
- Наличие подобного независимого и компетентного органа, безусловно, повышает привлекательность РФ для иностранных инвесторов;

- *Сфера требует обновления законодательства, более тесного общения с отраслевыми регуляторами, обновления закона о недрах, урегулирования пробелов, сокращения сроков, прозрачности процесса, информирования инвестора о ходе рассмотрения ходатайства, возможности пересмотра решения в более короткие сроки в упрощенном порядке;*
- *Затрудняюсь ответить (4 чел.).*

5. Контроль в сфере контрактной системы и закупок

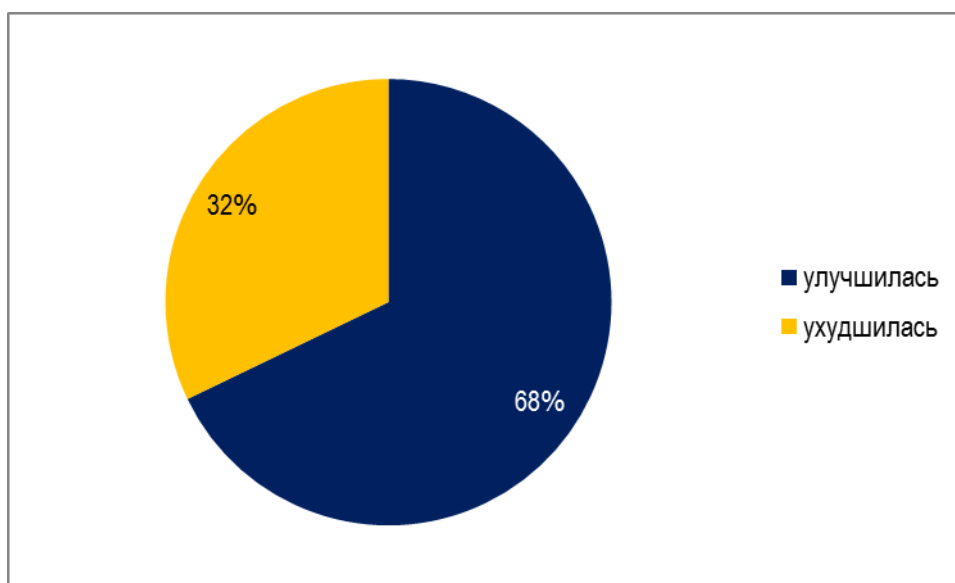
А) Оцените эффективность действующих процедур (срочное рассмотрение жалоб с приостановлением торгов).

Ситуация за последний год:
ст. 18.1 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»



Б) Оцените эффективность действующих процедур (срочное рассмотрение жалоб с приостановлением торгов).

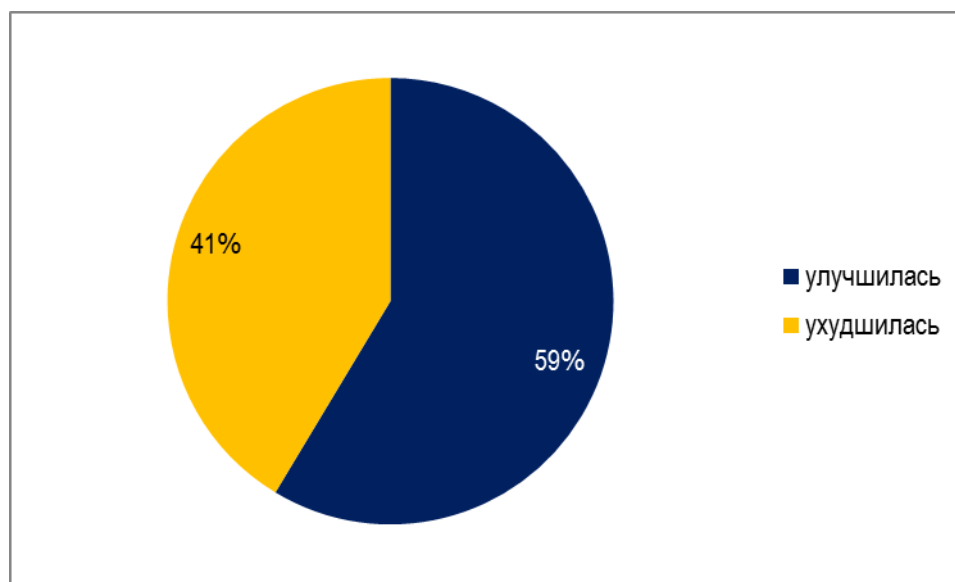
Ситуация за последний год:
№ 44-ФЗ «О федеральной контрактной системе»



В) Оцените эффективность действующих процедур (срочное рассмотрение жалоб с приостановлением торгов).

Ситуация за последний год:

№ 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг»



Назовите риски законодательных инициатив по совершенствованию № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг», предлагаемых ФАС:

- Ограничение самостоятельности выбора заказчиками способов закупок, избыточное регулирование в отношении разработки отдельными хозяйствующими субъектами программ по развитию конкуренции среди поставщиков (см. «Национальный план развития конкуренции на 2017–2019 годы»);
- Ситуация принципиально не изменится до тех пор, пока не будут четко прописаны случаи применения закупки у единственного поставщика;
- Риск чрезмерного ограничения свободы экономической деятельности;
- Очевидные риски, с учетом сложившейся ситуации в данной сфере, отсутствуют;
- Чрезмерная регламентация процедур для госкомпаний. Вместе с тем это повышает прозрачность деятельности компании и открывает доступ к деньгам для независимых участников рынка;
- Реализация инициативы о введении референтных цен в государственные закупки (в т.ч. и в 223-ФЗ) в ее текущей редакции может привести к достаточно большой неопределенности при расчете указанных референтных цен государственным заказчиком, а также при определении обязательности использования референтных цен государственным заказчиком в принципе;
- Переход на систему электронных торгов может повлечь за собой рост злоупотреблений со стороны заказчиков и иных участников торгов, нужно учитывать тенденцию роста картелей в рамках электронных конкурсных процедур и аукционов;
- Закупки компаний должны предусматривать большую гибкость, исчерпывающий перечень критериев может ограничить такую гибкость;
- Риски, вытекающие из любого случая дополнительного регулирования – большая административная нагрузка;
- Приведение норм № 223-ФЗ к нормам закона № 44-ФЗ «О федеральной контрактной системе»;
- Затрудняюсь ответить (7 чел.).

Оцените эффективность и целесообразность общественного контроля в сфере закупок отдельными видами юридических лиц (обжалование действий заказчиков со стороны лиц, не участвующих в закупках). Нужно ли нормативное урегулирование общественного контроля таких закупок для исключения злоупотреблений и избыточной нагрузки для заказчиков и организаторов закупок?

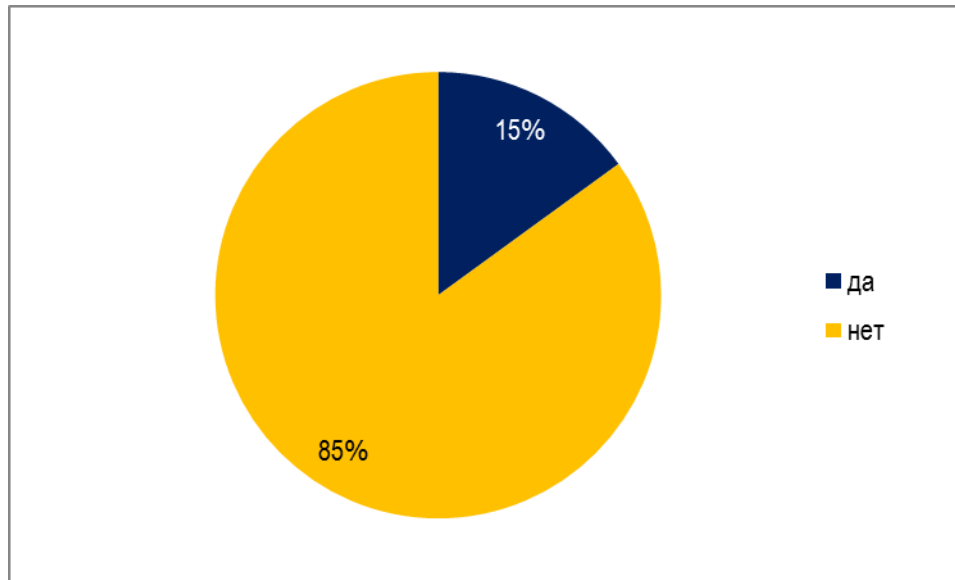
- Нет, регулируется достаточно;
- Общественный контроль не нужен;
- Требуется (6 чел.), чтобы исключить необоснованный greenmail;
- Общественный контроль целесообразен, но должны быть действенные механизмы противодействия и ответственности недобросовестных, коррумпированных «контролеров», пресечения шантажа в этой области;
- Обжалование действий заказчиков со стороны лиц, не участвующих в закупках, может приводить к злоупотреблениям и умышленному затягиванию процедуры торгов. Тем не менее, общественный контроль за закупками является эффективной мерой по предотвращению нарушений законодательства;
- Считаем, что это было бы целесообразным, но с ограничением: обжаловать закупку может только потенциальный участник, но не любое лицо;
- Общественный контроль должен быть, это обязательно. И регулирование требуется – проблемы злоупотреблений и повышенной нагрузки (в т.ч. и на сами антимонопольные органы) действительно существуют;
- Считаю действующее регулирование порядка обжалования закупок приемлемым. Сейчас жалобу в ФАС неучастники госзакупок вправе подать на положения закупочной документации;
- Общественный контроль полезен, но в современных условиях, скорее всего, станет средством решения своих задач недобросовестными участниками таких процедур;
- Как показывает практика, общественный контроль способен эффективно выявлять злоупотребления, в связи с чем его нормативное закрепление представляется целесообразным и оправданным;
- Необходимо привести в соответствие практику ЦА и ТУ в части рассмотрения жалоб от неучастников закупки. В целях исключения злоупотреблений – регламентировать порядок общественного контроля (ограничить подачу жалобами от ассоциаций, юридических фирм, бизнес-омбудсменов и пр.);
- Нужно ограничить возможность подачи жалоб неучастниками торгов после истечения срока подачи заявок;
- Общественный контроль нужен. Однако такому контролю должны подвергаться только наиболее крупные закупки. Осуществление контроля в отношении всех закупок нет необходимости;
- Обжалование действий заказчиков со стороны лиц, не участвующих в закупках, приводит к излишней нагрузке на комиссии ФАС России, а также к увеличению времени ожидания лиц-участников закупок, жалобы которых рассматриваются теми же комиссиями. В связи с изложенным, общественный контроль в существующем формате является нецелесообразным, как, соответственно, и его регламентация;
- Контроль и регулирование нужны;
- Все потенциальные участники закупок должны иметь возможность потенциально оспорить закупочную документацию. Общественный контроль не должен быть чрезмерным;
- В сфере государственных закупок дополнительный контроль необходим;
- Нужен взвешенный подход, поскольку это может быть использовано в качестве инструмента оказания давления на бизнес;
- С одной стороны, общественный контроль, скорее, нужен, но сложно будет сформировать адекватное нормативное его регулирование;
- Механизм во многом порождается негативной судебной практикой, которая не считает таких заявителей надлежащими;
- Затрудняюсь ответить (3 чел.).

Назовите положения в сфере торгов и закупок, которые являются избыточными для бизнеса:

- Необходимость для субъектов 223-ФЗ привлекать на тендерной основе юристов, консультантов и исполнителей иных услуг, носящих доверительный характер;
- Требования об обеспечении исполнения контракта;
- Хотелось бы отметить избыточность, а недостаточную ясность в порядке расчета проведенных закупок с участием субъектов малого и среднего бизнеса для отчетности по 223-ФЗ;
- Широкие полномочия антимонопольных органов, позволяющие устанавливать не конкретные нарушения, указанные в законе, а нарушение общих принципов закупок, которые трактуются произвольно;
- Возможность пересмотра закупки по основаниям, не предусмотренным жалобой;
- Отсутствие единых требований к электронным площадкам, излишнее многообразие способов закупок;
- Возможность оспорить результаты любых торгов в ФАС, в том числе проводимых заказчиком по собственной инициативе;
- Требование осуществлять закупки у субъектов малого и среднего предпринимательства;
- Попытка квотировать закупки крупных компаний у малого/среднего бизнеса;
- При переходе на Закон № 44-ФЗ обнаружены многочисленные пробелы в регулировании закупок, а также коллизии с нормами отраслевого законодательства. Например, аренда земельных участков, находящихся в государственной собственности, регулируется ст.ст. 36.6, 36.9 Земельного кодекса и Законом № 44-ФЗ. При этом соблюдение одного порядка полностью исключает соблюдение другого. В целом требуют доработки нормы о закупках у единственного поставщика, так как в ряде случаев осуществление стандартных закупок становится невозможным (например, приобретение недвижимого имущества);
- Затрудняюсь ответить (9 чел.).

6. Коррупция в ФАС

А) Известны ли Вам случаи коррупции в ФАС?

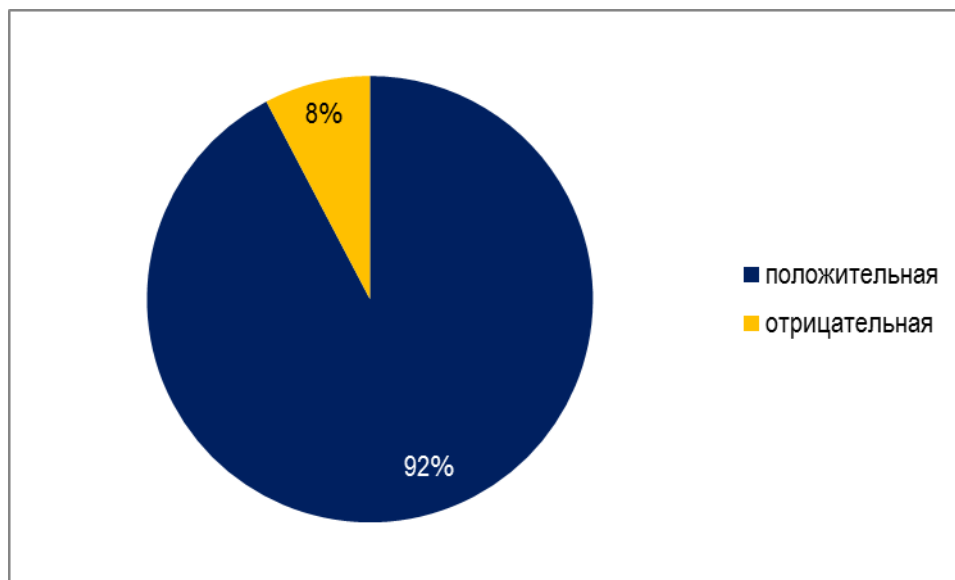


Б) Если Вы ответили положительно на предыдущий вопрос, укажите сферу деятельности:



7. Адвокатирование конкуренции

Оцените работу ФАС по освещению своей деятельности в СМИ:



Комментарии:

- *Высокий уровень информационной открытости;*
- *ФАС очень небрежно относится к комментариям, а также предвзято и необъективно. Восхваляет себя, замалчивает неудачи и ошибки, использует в риторике популизм;*
- *Ряд документов (приказов ФАС) невозможно найти на сайте;*
- *Является излишним чрезмерно активное освещение в СМИ решений ФАС/УФАС по антимонопольным делам до той поры, пока они не прошли проверку судами;*
- *В целом освещение деятельности ФАС России в СМИ положительное, тем не менее, антимонопольный орган не публикует информацию относительно отмененных решений;*
- *Очень информативен раздел сайта «ФАС в СМИ» на сайте fas.gov.ru, из которого видна высокая активность ФАС;*
- *Много информации, в том числе решений по делам, доступно на сайте ФАС;*
- *Представляется целесообразным систематизировать и упорядочить информацию о возбуждающихся делах о нарушении антимонопольного законодательства;*
- *Адвокатированию конкуренции не способствует качество функционирования базы актов антимонопольных органов и однобокое освещение ФАС своей работы (отсутствие оценки своих поражений и непубликация об этом информации);*
- *ФАС уклоняется от обсуждения наиболее негативных и антиконкурентных пунктов нынешней экономической повестки дня – это протекционизм и смежные с ней темы «импортозамещения». В освещении же собственной практики ФАС публичной активностью склонна наносить ущерб участникам антимонопольных дел, особенно тогда, когда расследование еще вроде бы идет и нет решения о нарушении. В квазисудебной деятельности, которой занимается ФАС, активное освещение дел в большинстве случаев не корректно. Высказывания первых лиц ведомства о вынесенных решениях также подрывают веру в справедливость внутренней апелляции: ведь решение конкретной комиссии становится тем самым решением ведомства как такового;*
- *Деятельность ФАС неплохо освещается в СМИ. В отношении самой ФАС было бы интересно, чтобы служба публиковала новости и комментировала не только дела, по которым ее поддержал суд, но также и дела в пользу хозяйствующего субъекта;*

- *Очень высокий уровень активности, быстрая и эффективная коммуникация;*
- *Необходимо большее освещение как резонансных дел, так и менее значимых;*
- *Затрудняюсь ответить.*

8. Работа в ФАС

Если бы уровень заработной платы сотрудников ФАС был сопоставим с Вашим текущим уровнем дохода, хотели бы Вы работать в ФАС России?

