

Аналитическая записка

Оценка ожидаемых экономических эффектов отдельных новаций «пятого
антимонопольного пакета»
(по состоянию на январь 2014 г.)

Оглавление

Executive summary	2
1. Экономические эффекты Правил недискриминационного доступа для доминирующих продавцов за пределами отраслей естественных монополий.....	6
1.1. Описание проблемы.....	6
1.2. Описание объекта регулирования в рамках ПНД.....	11
1.3. Эффекты и риски использования ПНД.....	11
1.3.1. Эффекты уровня цены.....	13
1.3.2. Рынок алюминия первичного (необработанного)	15
1.3.3. Рынки апатитового концентрата и хлористого калия	23
1.3.4. Издержки разработки и администрирования ПНД.....	27
2. Экономические эффекты создания Президиума ФАС России.....	31
3. Эффекты антимонопольного контроля решений органов тарифного регулирования	36
3.1. Описание изменений	36
3.2. Возможные цели законодательных изменений	36
3.2.1. Тарифы в регулируемых отраслях и конкуренция	36
3.2.2. Порядок ценообразования (регулирования тарифов), конкуренция и требования антимонопольного законодательства: международная практика	37
3.2.3. Регулируемые цены (тарифы), конкуренция и российское антимонопольное законодательство.....	38
3.2.4. Угрозы конкуренции в регулируемых секторах и российское антимонопольное законодательство: предварительные выводы	40
3.2.5. Правовые проблемы применения антимонопольных запретов на решения органов тарифного регулирования.....	40
3.3. Возможные выигрыши от введения регулирования.....	41
3.4. Издержки от введения регулирования	41
3.4.1. Издержки антимонопольного органа.....	42
3.4.2. Издержки органов тарифного регулирования	44
3.4.3. Определение необходимых масштабов снижения цены для того, чтобы контроль был оправдан.....	44
3.5. Риски законодательных изменений	46
3.5.1. Снижение правовой определенности благодаря противоречию между отраслевым и конкурентным законодательством	46
3.5.2. Оппортунизм субъектов тарифного регулирования	46
3.5.3. Оппортунизм покупателей продукции (услуг) субъектов тарифного регулирования.....	48
3.5.4. Препятствие реформам в отраслях естественных монополий.....	48
3.6. Альтернативные способы достижения поставленных целей.....	49
3.6.1. Дерегулирование	49

3.6.2. Изменение принципов тарифного регулирования.....	49
3.6.3. Создание специализированного регулятора для установления тарифов на услуги ключевых мощностей.....	50
3.7. Выводы о возможных последствиях антимонопольного контроля решений органов тарифного регулирования.....	51
Приложение 1. Данные, использованные для оценки ожидаемых эффектов применения Правил недискриминационного доступа.....	52

Executive summary

При обсуждении законопроекта крайне важно оценить экономические последствия принимаемого решения, сопоставить ожидаемые издержки и выгоды.

Нами были рассмотрены три новации, предлагаемые проектом поправок в закон «О защите конкуренции»:

- распространение по решению Правительства Российской Федерации на продукцию или услуги хозяйствующих субъектов, не относящихся к субъектам естественных монополий, Правил недискриминационного доступа;
- создание Президиума ФАС;
- антимонопольный контроль органов тарифного регулирования.

Основные выводы анализа следующие.

1. По данным Реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35% (далее - Реестр), число хозсубъектов, внесенных в этот Реестр с долей более 65% на территории РФ составляет 113; количество хозяйствующих субъектов, включенных в реестр в составе группы лиц, 53; количество групп лиц, включенных в реестр, 8. Это количество потенциальных объектов регулирования, на которые может быть распространена статья о **применении правил недискриминационного доступа (ПНД)**. Исходя из практики антимонопольных дел и текста законопроекта, целями регулирования в данном случае могут быть:

- обеспечение возможности российским покупателям приобретать товары крупных продавцов, главным образом экспортеров, по ценам, не превышающим цены экспортных поставок;
- обеспечение равных (недискриминационных) условий взаимодействия и заключения договоров поставки для всех контрагентов (внутригрупповых и внегрупповых).

Анализ последствий выдачи предписаний ФАС, предписывающих установление цены на основе экспортного паритета (рассмотрено на трех примерах – рынок алюминия, рынок калия и рынок апатитового), показывает, что в случае привязки цен внутренних поставок к экспортным контрактам может приводить, но может и не приводить к выигрышам потребителей на внутреннем рынке (напротив, применение этого принципа регулирования может привести к потерям для покупателей). *Что еще важнее – в отношении любого из возможных эталонов внутренней цены невозможно заранее достоверно предсказать на интервале 5 лет, будет ли его применение выгодным или невыгодным для покупателей.* **Оптимистичная оценка увеличения выигрыша покупателей по сравнению с текущей моделью ценообразования на интервале 7 лет – чуть более 1% их расходов, поскольку максимальный рост выигрыша в один год (до 10% расходов) компенсируется проигрышем в другом году.** Потери и выигрыши будут зависеть от динамики цен на внутреннем и внешних рынках, и в том числе от фазы

экономического цикла. Издержки, связанные с разработкой и администрированием ПНД, превышают ожидаемые чистые выигрыши общества (разность между дополнительным выигрышем покупателей и снижением прибыли продавцов). То есть принятие подобной нормы будет иметь перераспределительные эффекты, но не будет вести к росту общественного благосостояния.

При этом эффекты, к которым может привести принятия ПНД, могут выходить далеко за рамки решаемых ФАС России задач и создавать существенные дополнительные риски для компаний.

1) Главное преимущество, которое даст антимонопольной службе использование ПНД - отсутствие необходимости проведения экономического анализа перед возбуждением антимонопольного дела по злоупотреблению доминирующим положением. Достаточным основанием для возбуждения дела будет являться факт нарушения ПНД. Вариант, что такого рода отклонения могут быть экономически обоснованными, что рыночная ситуация и положение компании изменилось, в законопроекте просто не рассматривается.

2) В настоящее время рекомендательные ПНД и торгово-сбытовые практики являются результатом переговоров ФАС России с участниками рынка, если иное не было предусмотрено в выданных ФАС России предписаниях. К тому же отклонение от положений торговых политик как ненормативных актов не означает, что против компании обязательно будет возбуждено антимонопольное дело. Предлагаемые формулировки по ПНД в Закон о защите конкуренции такого диалога не предполагает. В этой связи формулы цены и порядок ценообразования может устанавливаться в одностороннем порядке.

3) Отсутствуют четкие критерии выбора рыночного индикатора для ценового ориентира на внутривнутрироссийском рынке также создает для компаний риски. Будут ли это цены экспортных контрактов в привязке к объемам поставки, будут ли это средние цены по экспортным контрактам, биржевые или внебиржевые индикаторы на товар, его производные или заменители – будет определяться в конкретном случае индивидуально, что может дать повод для лоббирования группами специальных интересов.

4) Риски использования в качестве цены для внутреннего рынка цену экспортных контрактов, очень привлекательную главным образом в связи с возможным ростом выигрыша потребителей, связаны со структурой поставок на внутренний и внешние рынки. В ряде случаев, когда внутренний рынок занимает заметную долю реализуемого объема продукции, то в переговорах с иностранными контрагентами, оценивая пределы снижения цены, компания должна оценивать, что такая же цена будет предложена российским потребителям. Цена по российским контрактам становится ценой переговоров с иностранными контрагентами. Это обстоятельство может в конечном итоге приводить к тому, что компании будут переориентировать свои поставки на рынки с более высокой ценой в ущерб объемам продаж и диверсификации.

5) Раскрытие информации о ценообразовании на внутреннем рынке может нести риски, во-первых, согласованных действий на рынке, если на рынке помимо доминирующего субъекта действуют еще другие субъекты, во-вторых, использование этой информации конкурентами компании на мировых рынках. ПНД как правительственные нормативно-правовые акты будут общедоступным документом. Кроме того, ПНД будет предусматривать порядок раскрытия информации, в том числе о стоимости товаров или принципах определения цены и оплаты товаров и другие сведения. При ограниченном числе конкурентов на мировых рынках, где у отдельных участниках есть возможность оказывать влияние на мировые рынки, такое информирование может служить основанием для формирования стратегического поведения иностранных конкурентов.

Суммируя, на наш взгляд издержки и риски от введения подобной нормы существенно превышают ожидаемые выигрыши. Признавая существование проблемы, предлагается сохранить существующую практику принятия решений о факте нарушения закона «О защите конкуренции» в рамках конкретных антимонопольных дел, поскольку в этом случае должен проводиться экономический анализ и решение принимается не по формальному основанию нарушения ПНД, а с учетом всех обстоятельств. Индивидуальные поведенческие предписания также должны выдаваться на основании специального анализа конкретных рынков. При этом на высококонцентрированных рынках должны использоваться методы активной конкурентной политики, что должно вести к снижению доли доминирующего поставщика. Для многих сырьевых рынков и рынков промежуточной продукции, которые стали предметом рассмотрения ФАС в предыдущие годы, важным фактором является снятие барьеров, прежде всего нетарифного характера, и усиление конкуренции на внутреннем рынке за счет расширения возможностей закупок у иностранных поставщиков.

2. Сама по себе идея введения дополнительной инстанции для рассмотрения антимонопольных споров в виде Президиума ФАС может оказаться вполне работающей. Правоприменительная практика по антимонопольным делам нуждается в повышении единообразия. Однако в тексте предложенного законопроекта идея не является до конца проработанной.

1) При достаточно низком уровне стандартов доказательств как на уровне территориальных органов, так и на уровне центрального аппарата ФАС, «пропускная способность» президиума ФАС явно не соответствуют числу решений территориальных органов, которые в настоящее время оспариваются, причем успешно, в арбитражных судах. Соответственно, необходимо ограничить число дел, которые могут рассматриваться Президиумом ФАС, однако критерии, по которым будут отбираться дела должны быть однозначны и понятны для компаний.

2) Если Президиум ФАС будет рассматривать по существу только дела, которые соответствуют критерию п. 5 (*«если такие решения и (или) предписания нарушают единообразие в толковании и применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства либо нарушают права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы»*) то для компаний резко повышается неопределенность: отдельный хозяйствующий субъект при подаче жалобы не может и не должен оценивать, насколько решение по его конкретному делу соответствует принципу единообразию толкования и применения антимонопольных норм и как оно влияет на публичные интересы.

3) Необходимо четко определить в законопроекте процедурные моменты, в том числе прописать, что срок исполнения предписания территориального органа ФАС приостанавливается на время рассмотрения жалобы в Президиум ФАС.

В целом поставленная задача повышения единообразия правоприменительной практики по антимонопольным делам разумна. Создание Президиума ФАС может быть полезным инструментом при доработке и конкретизации соответствующих норм. Однако проблема носит более глобальный характер: крайне низкие стандарты доказательств как в территориальных органах, так и в центральном аппарате, о чем свидетельствует крайне высокий процент успешно оспариваемых в судах решений антимонопольных органов (более одной трети). Необходима внутренняя работа ФАС России по повышению стандартов доказательств, которая не требует специального нормативного правового обеспечения.

В то же время при худшем из возможных сценариев применения предложенной новации **дополнительные издержки участников рынка составят до 288 млн. руб. в год, при том, что бюджет ФАС России может также возрасти на 5-10% (то есть на 85-170 млн. руб., исходя из бюджета 2013 г.)**

3. По определению, регулируемые тарифы применяются в тех отраслях, где конкуренция либо отсутствует, либо находится в процессе становления (отрасли, проходящие процесс дерегулирования). В определенных случаях неверно установленные тарифы могут оказывать негативное влияние как на сам регулируемый рынок (если конкуренция на нем в принципе есть), так и на смежные рынки. В том случае, если бы органы исполнительной власти осуществляли экспертизу самого уровня тарифов, даже **при действенности контроля на уровне 12-15% снижение тарифов в случае правильного вывода об их завышении даже на уровне долей процента оправдывал бы затраты.**

Однако предлагаемые меры направлены на антимонопольный контроль *за процедурой*, а не за уровнем тарифов. Никаких доказательств, что негативное воздействие тарифов на конкуренцию связано именно с нарушением процедур, нет. Кроме того, на наш взгляд, такая формулировка отделяет предполагаемое нарушение от других нарушений ст. 15 и ст.16 закона «О защите конкуренции». Как правило, описание этих нарушений предполагает, что орган исполнительной власти принимает решения, ограничивающие конкуренцию, находясь в рамках своей компетенции, но выбирая неправильные способы решения стоящих перед ним проблем. В свою очередь, предлагаемая формулировка рассматривает в качестве нарушения закона «О защите конкуренции» собственно действия, прямо противоречащие законодательству о тарифном регулировании в конкретной отрасли. Возможность пересмотра регулируемых тарифов по основаниям, утвержденными антимонопольным законодательством, в отличие от отраслевого законодательства в регулируемых секторах, создаст дополнительные источники правовой неопределенности. **При отсутствии положительного эффекта дополнительные затраты органов исполнительной власти на введение регулирования составят от 75 до 755 млн. руб. в год.**

Акцент на процедурной составляющей может стать фактором, препятствующим успешным реформам в отраслях естественных монополий. При этом издержки по введению такого контроля могут оказаться весьма значительными. Как показывает практика такого же «процедурного» контроля в сфере государственных закупок, может наступить лавинообразный рост жалоб на органы тарифного регулирования, что существенно повысит неопределенность для всех участников рынка.

Проблема возможного негативного воздействия регулируемых тарифов на конкуренцию действительно существует и должна решаться. Но контроль за процедурами этой проблемы скорее всего не решит. Устойчивые решения лежат в области развития конкуренции на соответствующих рынках, а также в практике совершенствования механизмов тарифного регулирования.

На этом основании мы считаем целесообразным отказаться от предложения по введению Правил недискриминационного доступа и антимонопольного контроля *соблюдения процедур* установления тарифов в регулируемых отраслях. Предложение о создании Президиума ФАС России, обладающего полномочиями (а по тексту законопроекта – обязанностью в ответ на обращения граждан) перед принятием целесообразно существенно доработать.

1. Экономические эффекты Правил недискриминационного доступа для доминирующих продавцов за пределами отраслей естественных монополий

1.1. Описание проблемы

Многим российским рынкам характера высокая степень концентрации производства, приводящая к доминированию на них отдельных компаний. При всем несовершенстве методики Росстата по расчету коэффициента концентрации производства по видам экономической деятельности¹, коэффициент позволяет увидеть, что стабильно высококонцентрированными являются добывающие отрасли и сырьевые рынки. Также высококонцентрированными являются сферы деятельности по производству отдельных видов оборудования и их обсаживания (см. Приложение, Таблица 7).

Такая ситуация дает возможность компаниям, добывающие полезные ископаемые занимать доминирующее положение как минимум на рынке продуктов первичной переработки, а также устанавливать разные условия приобретения этой продукции потребителей, входящих с ней в одну группу лиц, и внегрупповых потребителей.

Кроме того, на сырьевых рынках, где раньше было представлено несколько компаний, в последние 7-8 лет были отмечены крупные сделки слияния, в результате которых положение компаний на внутренних рынках становилась близким к монопольному. Эти товарные рынки и компании в частности стали объектом антимонопольных разбирательств (как правило, по нарушению ст. 10 Закона о защите конкуренции) и последующей практикой предупредительного контроля. Это имеет отношение к рынкам металлов и продукции из них (алюминий, сталь, медь, кремний, серебро и др.), удобрений, нефтепродуктов и др. В целях предупреждения нарушений на рынках ФАС России выдает предписания о том, как компания должна формировать взаимодействие со своими потребителями, предписания о разработке торгово-сбытовых политиках, осуществляет разработку рекомендательных правил недискриминационного доступа (хлористый калий, апатитовый концентрат).

Подробный обзор практики предписаний представлено в Приложении. Здесь рассмотрим несколько примеров.

Трансформаторная сталь

Решением ФАС России от 13.02.2012 по делу №1 10/107-11² группа лиц в составе ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь» признана нарушившей пункт 1 части 1 статьи 10 ФЗ «О защите конкуренции» в части установления монопольно высокой цены на электротехническую анизотропную сталь толщинами от 0,23 мм до 0,5 мм. ФАС России установлено, что группа лиц в составе ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь», занимающая доминирующее положение на рынке анизотропной стали толщинами от 0,23 мм до 0,5 мм в границах Российской Федерации, злоупотребила своим доминирующим положением, что могло привести к ограничению конкуренции на рынке трансформаторов. ФАС России также установлено, что начиная с июня 2009 года, базовые цены для иностранных покупателей из ряда стран, таких как США, Канада, Китай, Вьетнам, Индия

¹ Коэффициент концентрации производства по видам экономической деятельности рассчитывается по предприятиям, а не компаниям (как группа лиц), в результате чего не удастся посмотреть уровень концентрации в целях применения антимонопольного законодательства.

² Постановление Девятого Арбитражного Суда N 09АП-34457/2013, 09АП-34982/2013 от 27 января 2014г.,

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=MARB;n=629959;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.9070231912191957>, дата посещения: 15.02.2014

стали ниже, чем для российских покупателей. Девятый Арбитражный Суд признал недействительными решение и предписание ФАС России по данному делу на основании неправомерности применения ФАС России «сравнительного анализа» для определения монопольно высокой цены без определения сопоставимого рынка. ФАС России было дано предписание по установлению цен на внутреннем рынке в зависимости от цен по экспортным контрактам.

Напомним, что в 2006 году ФАС России была согласована сделка экономической концентрации на покупку ОАО «НЛМК» ООО «ВИЗ-Сталь», в рамках которой группа лиц получала монопольное положение на рынке трансформаторной стали. Компании были даны поведенческие предписания в целях предотвращения злоупотребления доминирующим положением, в том числе в части предельных значений повышения цен.³

Концентраты угля для коксования спекающихся марок

Угольные компании не раз становились предметом антимонопольных разбирательств. Так, решением ФАС России от 25.03.2011г. по делу №1 10/89-10 и выданное на его основании предписание от 25.03.2011 г. №1 10/89-10 ООО «ЕвразХолдинг», ЗАО «Распадская угольная компания» и ОАО «Северсталь» признаны нарушившими п.п.6 и 8 ч.1 ст.10 Закона о защите конкуренции, в части экономически, технологически и иным образом не обоснованного установления различных цен на концентраты углей спекающихся марок. В материалах решения, в частности, показано, что разница цен товара, устанавливаемая ООО «Распадский уголь» для российских и зарубежных потребителей в октябре - ноябре 2009г., приведенная к единому базису поставки (ФСА станция отправления), составила около 48%. Решение Арбитражного Суда города Москвы от 18 ноября 2011г. (как и решения вышестоящих инстанций) установило признание недействительными пунктов 3 и 4 резолютивной части решения ФАС России по данному делу в связи с принятием во внимание пояснений и соответствующих экономических, технологических и иных обоснований по всем фактам установления разных цен, предоставленных ООО «Распадский уголь»⁴. Позже, в декабре 2012 года ФАС России была согласована сделка экономической концентрации по ходатайству компании «Evraz Plc» о приобретении прав, позволяющих определять условия осуществления предпринимательской деятельности ОАО «Распадская».⁵ В целях предупреждения монополистической деятельности ОАО «Распадская» было дано ряд предписаний, в том числе относительно разработки и согласования в ФАС России проект торгово-сбытовой политики ОАО «Распадская» и хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц с ОАО «Распадская», по реализации концентратов углей для коксования спекающихся марок, содержащей определение размера и условий применения скидок и/или надбавок к цене товара, устанавливаемой в соответствующий период, в зависимости от основных условий договора поставки, таких как объем поставки, условие оплаты товара (предоплата или отсрочка платежа), качественные характеристики товара, а также иных экономически и/или технологически обоснованных факторов, влияющих на формирование отпускной цены на концентраты углей для коксования спекающихся марок.

Хлористый калий

ОАО «Уралкалий» неоднократно был участником антимонопольных разбирательств. По одному из первых дел по заявлению ОАО «Акрон» (Дело №1 10/11-07) компания обвинялась в установлении монопольно высокой цены на хлористый калий (нарушение п.1 части 1 ст.10 ФЗ «О защите конкуренции»). По итогам этого дела в 2008 году было между компанией и ФАС России

³ Заключение ФАС на покупку ОАО «НЛМК» ООО «ВИЗ-Сталь»

http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_6843.html

⁴ Решение Арбитражного Суда города Москвы от 18 ноября 2011г. по делу №А40-67276/11 http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/1f4a67fb-f47b-48ee-a5aa-49c5247d0199/A40-67276-2011_20111118_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf, дата посещения: 15.02.2014

⁵ Решение и предписание по ходатайству компании «Evraz Plc»

http://fas.gov.ru/solutions/solutions_36403.html Анализ состояния конкуренции на рынке концентратов углей для коксования спекающихся марок. ФАС России. 2011 г.

было заключено мировое соглашение, в котором был зафиксирован механизм (формула) установления базовой цены на хлористый калий для поставок промышленным потребителям, находящимся в Российской Федерации, в привязке к цене экспортных контрактов.⁶

В 2009 году в отношении ОАО «Уралкалий», ОАО «Сильвинит» и ООО «Минерал Трединг» было также возбуждено антимонопольное дело в части нарушения пункта 1 части 1 статьи 10 и статьи 11 Закона о защите конкуренции (по делу № 1 10/158-09).⁷

В апреле 2011 года ФАС России удовлетворила ходатайство ОАО «Уралкалий» о присоединении к нему ОАО «Сильвинит». ⁸ Параллельно с рассмотрением этой сделки в январе 2011 года были разработаны правила недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия при его поставках в адрес производителей сложных минеральных удобрений (разработаны ФАС в качестве рекомендательных), а с апреля 2011 года ОАО «Уралкалий» утвердила первую редакцию Маркетинговой политики (издание 1, от 29.03.2011), которая распространялась на три категории потребителей (промышленные производители, производители удобрений и сельскохозяйственные производители). Согласно Маркетинговой политике цены для производителей удобрений также стали завесить от цен по экспортным контрактам.

В 2012-2013 гг. документы пережили несколько редакций. С января 2013 года вступили в действие Рекомендации по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия. 11 апреля 2013 г. ОАО «Уралкалий» утвердил новую маркетинговую политику (издание 3) Ее принципиальным отличием является то, что с 1 июня 2013 г. сельскохозяйственные производители должны выйти на такую же цену, что и производители удобрений. Вместе с этим документ предусматривает ряд скидок для этой категории потребителей - по объему, сезонные и маркетинговые.

Алмазы

В 2001 году АК «АЛРОСА» была внесена в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35% на рынке алмазов в границах Российской Федерации с более чем 65%. Федеральная антимонопольная служба предписала компании разработать и утвердить в 2005 году по согласованию с службой Положение о единых условиях доступа алмазообрабатывающих предприятий к алмазному сырью и порядок ценообразования на него. Предписание федерального антимонопольного органа было исполнено, в мае 2005 года Приказом Президента АК «АЛРОСА» (ЗАО) от 18.04.2005 № 119 утверждено Положение о порядке и условиях реализации АК «АЛРОСА» (ЗАО) алмазного сырья.

С учетом результатов проведенного ФАС России в период 2009-2010 гг. планового контрольного мероприятия по проверке соблюдения АК «АЛРОСА» Закона о защите конкуренции» компания в инициативном порядке разработала проект Положения о порядке и условиях реализации АК «АЛРОСА» (ОАО) природных алмазов в новой редакции и представила его на рассмотрение ФАС России. ⁹ В декабре 2012 года новая редакция Положений о порядке и условиях реализации природных алмазов на российском рынке была согласована с ФАС России. По мнению ФАС России, цель Положения – установить прозрачные условия, которые исключают дискриминацию и ликвидируют препятствия для входа на рынок новых покупателей алмазного сырья компании. Положения, разработанные АК «АЛРОСА», содержат общие принципы и формы реализации природных алмазов, требования к потенциальным покупателям и исчерпывающий перечень документов и сведений, представляемых ими. Кроме того, определены порядок и сроки подачи

⁶ Мировое соглашение между ФАС России и ОАО «Уралкалий»

http://fas.gov.ru/solutions/solutions_17672.html

⁷ Решение и предписания по делу № 1 10/158-09 о нарушении антимонопольного законодательства http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_30607.html

⁸ Решение по ходатайству ОАО «Уралкалий» http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_32253.html

⁹ Некоторые результаты деятельности ФАС России 2004-2012 гг. ФАС России.

www.fas.gov.ru/netcat_files/File/Otchet%20FAS.doc

обращений на приобретение товара и их рассмотрения, и порядок проведения торгов (в том числе электронных) по реализации природных алмазов, сообщает пресс-служба ФАС России.¹⁰

Алюминий и продукция из него

В 2007 году в рамках согласования слияния компаний «РУСАЛ» и «СУАЛ» ФАС России было установлено, что компания будет занимать доминирующее положение на рынке алюминия необработанного в границах Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Таджикистан, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан с долей свыше 90%, а также на рынках порошков и чешуек алюминиевых, проволоки алюминиевой, фольги алюминиевой, ронделей, кремния, фтористых солей, галлия в Российской Федерации. В решении ФАС России по данной сделке компании были даны предписания с указанием формулы цен для российских потребителей с привязкой к ценам Лондонской биржи металлов.¹¹ В октябре 2013 году ФАС России согласовал РУСАЛу торгово-сбытовую политику по реализации алюминия необработанного, проволоки алюминиевой и ронделей.¹² Политика направлена на обеспечение прозрачных и недискриминационных условий реализации продукции, а также обеспечение внутрисоссийских цен не выше мировых.

Кристаллический кремний

В рамках рассмотрения дела № 1 10/96-11 о нарушении ОАО «ОК РУСАЛ - ТД» пункта 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции компании была предписана разработка и согласование торгово-сбытовой политики ОАО «ОК РУСАЛ – ТД» и хозяйствующих субъектов, входящих с ним в одну группу лиц, по реализации кремния, содержащей условия, форму, сроки подачи и согласования заявок, сроки и условия (предоплата, отсрочка платежа и др.) оплаты, а также сроки и условия отгрузки товара. Согласно проведенному ФАС России анализу состояния конкуренции на рынке кристаллического кремния, ОАО «РУСАЛ» занимает 100% рынка кремния марки КР1, рынка кремния марки КР2 и рынка кремния марки КР3.

Авторессорная сталь

В 1996 году ОАО "Чусовской металлургический завод" было внесено в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35%, как хозяйствующий субъект, занимающий на рынке авторессорной стали дна территории Российской Федерации долю более 65%. Проведенный ФАС России анализ рынка показал, что в 2008 г. доля ОАО "Чусовской металлургический завод" на рынке сортовой конструкционной легированной авторессорной стали в Российской Федерации составляла около 76 %.¹³

В октябре 2013 года в рамках рассмотрения ходатайства ЗАО «Объединенная металлургическая компания» о приобретении прав, позволяющих осуществлять функции исполнительного органа ОАО «Чусовской металлургический завод» ФАС России выдал предписание, включающее следующие условия¹⁴:

- разработать и представить в ФАС России торгово-сбытовую политику по реализации сортовой конструкционной легированной авторессорной стали, содержащей условия, форму, сроки подачи и согласования заявок, сроки, условия (предоплата, отсрочка платежа

¹⁰ http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_35558.html

¹¹ Заключение и предписание ФАС России на ходатайство Компании "United Company RUSAL Limited" http://fas.gov.ru/solutions/solutions_11056.html

¹² Торговая политика РУСАЛа по продаже необработанного алюминия, алюминиевой проволоки и ронделей <http://www.rusal.ru/clients/policy.aspx>

¹³ Решение и предписание на ходатайство ЗАО "Объединенная металлургическая компания" о приобретении прав, позволяющих осуществлять функции исполнительного органа ОАО "Чусовской металлургический завод" http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_24392.html

¹⁴ Решение и предписание по ходатайству ЗАО «Объединенная металлургическая компания» http://fas.gov.ru/solutions/solutions_38199.html

и др.) оплаты, сроки и условия отгрузки товара, условия предоставления и размеры скидок (надбавок, приплат).

- разместить утвержденную политику в публичном доступе в сети интернет на официальных сайтах хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц с ЗАО «ОМК» и осуществляющих реализацию данной продукции;
- осуществлять реализацию сортовой конструкционной легированной авторессорной стали в соответствии с торгово-сбытовой политикой на недискриминационных условиях.

Апатитовый концентрат

Рынок апатитового концентрата в силу его высокой концентрации неоднократно привлекал внимание ФАС России. Так, в 2008 году ФАС привлекла группу лиц в составе ХК «ЕвроХим» и ОАО "Ковдорский ГОК" к административной ответственности за злоупотребление доминирующим положением на рынке апатитового концентрата. Ранее служба признала их нарушившими ст.10 Закона о защите конкуренции. Нарушения антимонопольного законодательства выразились в создании дискриминационных условий для доступа на рынок апатитового концентрата ООО "Торговый дом "ГМЗ".¹⁵

В результате неоднократных антимонопольных разбирательств по нарушению ст. 10 Закона о защите конкуренции ФАС России при совместном участии производителей и промышленных потребителей апатитового концентрата и Минпромторга России в 2012 году разработала Правила недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата. Для участников рынка данные правила носят рекомендательный характер.¹⁶

Ключевым положением правил является порядок ценообразования на апатитовый концентрат для российских потребителей. В правилах предложены две альтернативные формулы цены, где одна зависит от средней цены фоссырья (Phosphate rock) на условиях FOB Северная Африка, а вторая – от минимальных цен апатитового концентрата по экспортным контрактам.

Рассмотренные примеры обращают внимание на тот факт, что ФАС России в силу низкой конкуренции на внутренних рынках и в целях предупреждения установления монопольно высоких цен компаниями, чье положение близкое к монопольному, пытается использовать некие ценовые индикаторы, которые сложились на рынках с более высокой конкуренцией и которым теоритически характерны более низкими ценами.

Отметим, что анализ отношений российских цен и средних цен по экспортным контрактам российских производителей действительно показывает, стабильное превышение внутренних цен над экспортными по значительной части ключевых экспортных товарных позиций. Среди них аммиак, минеральные, азотные и сложные удобрения, каучук, целлюлоза, чугун, прокат, медь, алюминий (см. Таблица 8, Приложение).

Таким образом, правила недискриминационного доступа (ПНД) могут быть направлены на решение следующих задач:

1. Обеспечение возможности российским покупателям приобретать товары крупных продавцов, главным образом экспортеров, по ценам, не превышающим цены экспортных поставок.
2. Обеспечение равных (недискриминационных) условий взаимодействия и заключения договоров поставки для всех контрагентов (внутригрупповых и внегрупповых), а именно:

¹⁵ http://top.rbc.ru/spb_freeneews/26/01/2009/780372.shtml

¹⁶ Рекомендации по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата http://www.fas.gov.ru/clarifications/clarifications_30398.html

- 2.1. обеспечение одинаковых условий договора поставки доминирующих продавцов покупателям разного размера;
- 2.2. обеспечение равных условий поставки, в первую очередь ценовых, для внегрупповых и внутригрупповых потребителей в целях сохранения на нерегулируемых рынках, где преобладают вертикально интегрированные компании, сегмента мелких неинтегрированных продавцов.

1.2. Описание объекта регулирования в рамках ПНД

Согласно предлагаемым нормам в Закон о защите конкуренции, объектами регулирования будут хозяйствующие субъекты на тех рынках, которым характерно:

- Доля одного хозяйствующего субъекта на нем стабильно превышает 70%
- Высокие барьеры входа на рынок;
- Дефицит (превышение величины спроса над величиной предложения).

В пользу о предположении о применении ПНД в первую очередь в отношении сырьевой продукции говорит несколько фактов. Во-первых, как было показано (Таблица 7, Приложение), высокая концентрация производства характерна сырьевому сектору. Во-вторых, этот сектор является экспортоориентированным, что указывает на возможность образования временного дефицита на внутреннем рынке, в том числе за счет определенного дисбаланса внутренних и внешних цен. Рост уровня мировых цен, например, при сохранении неизменных внутренних цен, как в силу долгосрочных контрактов, так и в силу других факторов, влияет на стимулы компаний к пересмотру направлений своих поставок. Эти же обстоятельства могут привести к дискриминации своих клиентов и установлению монопольно высоких цен. В-третьих, сырьевым рынкам характерны высокие барьеры входа на рынок новых участников.

На выбор сырьевого сектора указывает и обзор практики предписаний ФАС о разработке торгово-сбытовых политик компаний, которые по набору условий сильно схожи с условиями ПНД, предлагаемыми ФАС России.

Также мы предполагаем, что утверждение ПНД для рынков вне естественно-монопольного сектора на правительственном уровне будет осуществляться только в отношении общероссийских рынков (а не локальных).

По данным Реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35% (далее - Реестр), число хозсубъектов, внесенных в этот Реестр с долей более 65% на территории РФ составляет 113; количество хозяйствующих субъектов, включенных в реестр в составе группы лиц, 53; количество групп лиц, включенных в реестр, 8. Вместе с этим, мы ожидаем, что в краткосрочной перспективе можно говорить об утверждении ПНД в отношении приблизительно 10 наиболее актуальных для ФАС рынков.

1.3. Эффекты и риски использования ПНД

Эффекты, к которым может привести принятия ПНД, могут выходить далеко за рамки решаемых ФАС России задач. Ряд возможных эффектов поддается экономической оценке, а часть возможных эффектов возможно лишь перечислить на уровне рисков.

В частности, оценке поддаются эффекты, связанные с изменением уровня цен, а именно может быть оценено изменение объема потребления и оборота продукции на внутреннем рынке, в том числе для отдельных категорий потребителей, а также может быть оценен чистый выигрыш покупателей в целом и отдельных категорий покупателей в частности. Под чистым выигрышем для покупателей мы понимаем изменение потребительского

излишка, в экономической теории традиционно используемой для оценки благосостояния потребителей.

Потребительский излишек представляет собой разницу между максимальной суммой, которую потребитель готов отдать за товар и той суммой, которую он за неё действительно платит (т.е. фактической ценой). Соответственно, при изменении фактической цены приобретение величина этого излишка тоже меняется.

Возможные риски, связанные с принятием ПНД в значительной степени пересекаются с теми рисками, которые возникают при регламентации торгово-сбытовых практик компаний с один лишь небольшим различием: торгово-сбытовые практики не являются нормативным документов.

В работе «Практика и возможные последствия антимонопольной регламентации торговой политики частной компании» приведены риски антимонопольной регламентации торговых практик.¹⁷ Наиболее серьезные из них:

1) *Эффект «ползучего регулирования»*

Регламентация правил торговой политики создает риски «ползучего регулирования». Будучи не в состоянии решить непосредственно выдвинутые задачи, законодатель вводит дополнительные нормы. Именно так воспроизводит себя «ползучее регулирование». Регулирование способно оказывать искажающее воздействие на стимулы участников рынка, чьи правила торговой практики регламентируются, снижая в итоге эффективность их деятельности. Негативные эффекты регулирования (неэффективность регулирования) хорошо изучены и описаны применительно к отраслям естественных монополий. Но они возникают и далеко за пределами сфер естественных монополий, при любой попытке регламентации деятельности условий договорных отношений. Регламентация торговых практик компаний может являться очередным тому подтверждением.

2) *Обеднение множества контрактных альтернатив и снижение гибкости принятия решений*

Данный эффект является результатом смещения множества механизмов управления транзакциями в сторону государственного регулирования. Вместо поиска взаимовыгодных договорных форм сотрудничества сторонам предлагается допустимое, но при этом ограниченное и регламентированное, множество условий взаимодействия

Если рассматривать данное последствие с точки зрения эффектов для экономики в целом, то любое обеднение и сужение множества контрактных альтернатив рассматривается как снижение конкурентоспособности российской юрисдикции как для прихода иностранных участников, так и для развития деятельности российскими компаниями. Как непосредственно само квазирегулирование, так и особенности его проявления в «справедливых» условиях взаимодействия между контрагентами влияет на возможности и привлекательность входа иностранных участников на российские рынки, а также на желание российских компаний осуществлять деятельность на этих условиях.

3) *Издержки контроля ПНД*

Разработка и применение ПНД создает как минимум два дополнительных элемента антимонопольного контроля:

- контроль соответствия положений торговой политики отдельной компании нормам ПНД и антимонопольного законодательства;

¹⁷ Практика и возможные последствия антимонопольной регламентации торговой политики частной компании / Авторский коллектив: Т.А. Радченко, С.Б. Авдашева, А.А. Курдин, А.Е. Шаститко. Под ред. Радченко Т.А. – М.:МАКС Пресс, 2013.

- контроль исполнения компанией положений торговой политики и ПНД (либо в рамках функции контроля, либо в рамках рассмотрения жалоб/обращений).

С ростом числа ПНД издержки контроля будут только возрастать

4) *Риски координации на рынке*

Одной из задач регламентации ПНД является повышение прозрачности условий взаимодействия компании с контрагентами и главным образом повышение прозрачности ценообразования. При этом прозрачность, по мнению представителей ФАС, может обеспечиваться за счет раскрытия подхода к ценообразованию, а в идеале – за счет раскрытия прайс-листа компании.

Вместе с этим, следует понимать, что, если на рынке небольшое число продавцов, продающих однородный продукт, со стабильными приблизительно равными долями, и рынок защищен от входа – повышение доступности информации о принципах формирования цен облегчит координацию между продавцами, способствуя поведению, в российском законодательстве описанному как согласованные действия.

5) Проблемы адаптации ПНД

Проблемы адаптации имеет несколько уровней: во-первых, адаптации положений ПНД в торговую политику компаний и сложившуюся коммерческую практику с последующим пересмотром «экономики» действующих контрактов, а, во-вторых, адаптация компаний, чья торговая политика регламентирована ПНД, к изменяющимся условиям и изменяющейся конъюнктура мировых рынков.

Вместе с этим принятие ПНД может оказаться полезно производителям в том случае, если следование установленным в ПНД правилам ценообразования, компаниям будет гарантировано невозбуждение антимонопольных дел по линии установления монополично высоких цен. Но текущая версия законопроекта таких гарантий не дает¹⁸.

ПНД фактически будут создавать новое регуляторное поле, ранее частично регулируемое в рамках антимонопольного законодательства. За издержками адаптации новых правил в работу рынка и его участников обязательно следуют издержки контроля и администрирования принятых ПНД. Такого рода издержки также будут оценены в рамках данной работы.

Вместе с этим оценка эффектов на смежных рынках или рынках товаров, следующих по технологической цепи, не проводилась. Также не проводилась и оценка эффектов для поступлений налоговых отчислений в государственный бюджет.

1.3.1. Эффекты уровня цены

Задача достижения на внутренних рынках уровня цен не выше уровня цен, сложившихся на более конкурентных внешних рынках, в предписаниях и рекомендациях ФАС России приобретает форму использования биржевых и внебиржевых индикаторов цен на отдельные товары. На практике ценообразование компаний из различных отраслей может быть привязано к биржевым и внебиржевым ценам как непосредственно на конкретный

¹⁸ Практика применения антимонопольного законодательства в отношении продавцов, доминирующих на отдельных товарных рынках, позволяет предположить обратное: само по себе соблюдение ПНД не будет гарантией невозбуждения антимонопольного расследования. Убедителен пример НЛМК и ВИЗ-стали, которые в 2011 г. были признаны виновными в установлении монополично высокой цены, несмотря на выполнение поведенческого предписания о ценах, выданного при согласовании сделки слияния в 2006 г.

товар, так и на товары следующего передела или на товары заменители¹⁹, в том числе с возможной корректировкой на разницу в качестве. В случае отсутствия рыночных индикаторов ФАС России прибегает к использованию цен экспортных контрактов производителей. Такая тенденция наблюдается и в предписаниях ФАС России, и в намерениях службы придерживаться такой позиции в дальнейшем при рассмотрении дел в отношении экспортоориентированных компаний.²⁰

Фактически изменение принципа ценообразования может привести к изменению уровня цен на внутреннем рынке. В свою очередь, изменение цен повлечет за собой изменение объемов потребления, оборота рынка, а также изменение чистого выигрыша потребителей.

Отметим, что переход на новую схему ценообразования не всегда повлечет за собой серьезные изменения уровня цен в сторону его повышения или понижения. В ряде случаев эффект вообще может не проявляться главным образом потому, что такого рода схема уже применяется на внутреннем рынке.

Для оценки эффектов цены нами рассматриваются несколько примеров. Все они являются сырьевыми рынками и всем этим рынкам характерна высокая концентрация, о чем свидетельствуют данные Реестра и данные Росстата по концентрации производства. Согласно анализу рынков, проводимому ФАС России, фактическая доля отдельных хозяйствующих субъектов превышает 70% (Таблица 1).

Таблица 1 – Доли доминирующих компаний на некоторых товарных рынках

	Хозяйствующий субъект	Рынок	Доля (Реестр)	Доля (анализ рынка)
1	Группа лиц в составе ОАО «РУСАЛ Саяногорский алюминиевый завод», ОАО «РУСАЛ Красноярский алюминиевый завод», ОАО «РУСАЛ Новокузнецкий алюминиевый завод»	Алюминий первичный	> 50%	Свыше 90% ²¹
2	ОАО «Уралкалий»	Калий хлористый	< 65	После слияния компаний в 2011 году доля объединенной компании достигла практически 100%.
3	ОАО «Сильвинит»	Калий хлористый	< 65	
4	Группа лиц ОАО «ФосАгро», ЗАО «ФосАгро АГ», ОАО «Апатит», ООО «ФосАгро-Маркетинг»	концентрат апатитовый	> 65	Распределение производственных мощностей в России в 2011 г.: ЗАО «ФосАгро АГ» – 75%, ОАО «МХК «ЕвроХим» – 25%

¹⁹ Примером привязки цены на один товар к цене на товар-заменитель служит рынок газа, где доминирующей практикой образования цены на газ по контрактам остается привязка к цене на нефтепродукты.

²⁰ Определение справедливых рыночных цен: комментарий на методологию ФАС России. RBB Economics. 21 января 2013 г.

²¹ http://fas.gov.ru/solutions/solutions_11056.html

Предполагая, что данная логика привязки к рыночным индикаторам и ценам экспортных контрактов будет воспроизводиться во всех ПНД, относящихся к товарам российского экспорта, мы можем ретроспективно оценить, сколько российские потребители выиграли бы или проиграли бы от применения такой логики ценообразования в 2007-2013 гг.

Применим данный подход к рынку алюминия необработанного.

В свою очередь, в отношении рынка хлористого калия такая привязка уже предусмотрена в Маркетинговой политике компании и ныне действующих рекомендательных ПНД.

1.3.2. Рынок алюминия первичного (необработанного)

Описание предпосылок и используемых данных

Для расчетов нами были использованы следующие цены:

- Средние цены российских производителей (данные Росстат в месячной разбивке);
- Средние цены товара по экспортным контрактам (рассчитаны по данным Росстата путем деления стоимости экспорта на объем экспорта, перевод цены в рубли производилось по курсу ЦБ на начало месяца);
- Официальные цены Лондонской биржи металлов (LME) ²² (переведены в рубли по курсу ЦБ на начало месяца, источник - Thomson Reuters Datastream по данным London Metal Exchange);
- Цены на Aluminum Ingot 99.7% Free Market Chinese Yuan Renminbi Per Metric Tonne (переведены в рубли по курсу ЦБ на начало месяца, источник Thomson Reuters Datastream по данным Asian Metal)

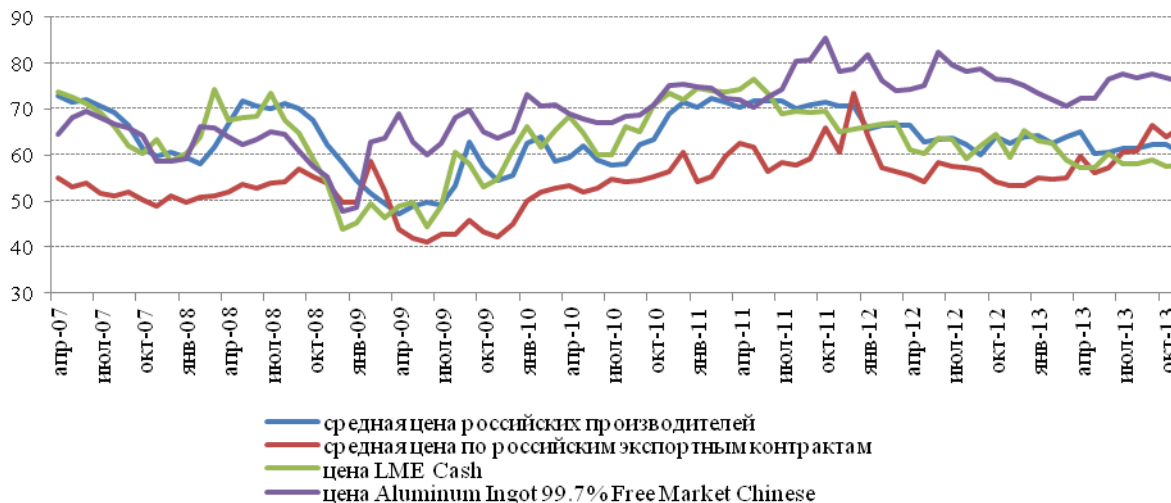


График 1 - Цены за тонну алюминия необработанного, тыс. рублей

Источник - Thomson Reuters Datastream, Росстат

В связи с отсутствием доступа к данным об объеме внутреннего потребления алюминия необработанного, нами использовались данные о мировом потреблении данного товара. Информация о доле России в мировом потреблении позволила вычислить объем внутрироссийского потребления (Таблица 2).

²² Цены, определяемые LME на основе последних котировок на покупку и продажу каждого металла

Таблица 2 - Потребление алюминия необработанного в мире и в России, 2007-2013 гг.

Год	Мировой объем потребления, млн. т	Доля России в мировом потреблении, %	Объем потребления в России, млн. т
2007	37,56	2,13	0,800
2008	37,02	1,86	0,688
2009	35,28	1,51	0,531
2010	39,89	1,91	0,761
2011	41,85	2,07	0,865
2012	47,40	1,90	0,900
2013	50,20	1,65	0,828

Источник - Economist Intelligence Unit, ОАО «РУСАЛ», СМИ

Структура потребления алюминия представлена в таблице (Таблица 3). Нами использовалась структура потребления, характерная для развивающихся стран. В связи с достаточно низкой степенью ее изменчивости в краткосрочном и среднесрочном периоде, мы распространили ее на весь период анализа - 2007-2013 гг.

Таблица 3 – Структура потребления первичного и вторичного алюминия конечными потребителями в 2012 году, %

	Транспорт	Машиностроение	Строительство	Упаковка	Энергетика	Потребительские товары	Другое
Развитые страны	0,37	0,1	0,14	0,21	0,06	0,06	0,06
Развивающиеся страны	0,3	0,08	0,19	0,12	0,15	0,1	0,05

Источник - ОАО «РУСАЛ»

Динамику месячных поставок на внутренний рынок мы приняли равной динамике месячных поставок на экспорт. Данные о динамике экспорта предоставляет ФТС.

Для расчета изменения объемов потребления нами использовалась интервальная эластичность по цене, рассчитанная в работе М. Тча, Г. Takashina.²³ Для расчетов использовалась эластичность, равная -0,052 и - 0,035. Расчеты с использованием этих значений показали разницу конечных результатов в пределах 1,4%, что пренебрежимо мало. Поэтому в дальнейшем все результаты расчетов представлены с учетом применения эластичности -0,052.

²³ М. Тча, Г. Takashina. Is world metal consumption in disarray? // Resources Policy 28 (2002) 61–74.

В силу отсутствия детальной информации по ценам на внутреннем рынке для всех категорий потребителей мы использовали единую цены для всех покупателей. Аналогичная предпосылка касается и эластичности.

Результаты расчетов

Сравнение средних цен показывает несколько фактов. Во-первых, внутрироссийские цены в целом соответствуют ценам Лондонской биржи металлов. Такая ситуация связана главным образом с тем, что в 2007 году в рамках слияния ОАО «РУСАЛ» и ОАО «СУАЛ» компании было предписано перейти к системе ценообразования на внутреннем рынке, ориентированной на цены Лондонской биржи металлов (График 2). Среднее отклонение цен – в пределах 2-5%. Во-вторых, заметен некоторый временной лаг между биржевой ценой и внутрироссийской ценой. В-третьих, цены по экспортным контрактам в целом отражают динамику внутрироссийских и биржевых цен, но по уровню значительно ниже, что скорее всего объясняется разницей объемах поставки. В-четвертых, во второй половине 2013 году мы наблюдаем сближение цен по экспортным контрактам и внутренних цен. Предположительно, это может быть связано с сокращением объемов поставки на экспорт. Если в 2007-2008 гг. разница между уровнем российских цен и цен экспортных контрактов достигала 25-30%, то к концу 2013 г. разница стала составлять порядка 3%. В-пятых, уровень цен на Aluminum Ingot 99.7% в целом с 2009 года стабильно превышает уровень внутрироссийских цен, хотя еще в 2007 г. был ниже на 10%. В последние два года превышение китайских цен над внутрироссийскими и ценами LME держится на уровне 15-17%.

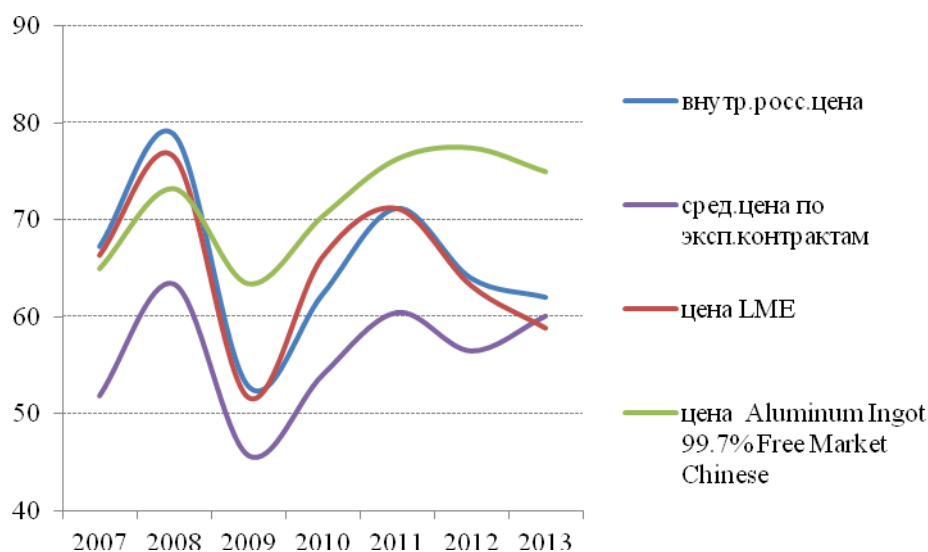


График 2 - Цены за тонну алюминия необработанного, тыс. рублей

Источник - Thomson Reuters Datastream, Росстат

Анализ динамики цен на алюминий уже указывает на неоднозначные результаты их использования в разные годы – в один год российские потребители могли бы выиграть от их использования, в другой проиграть.

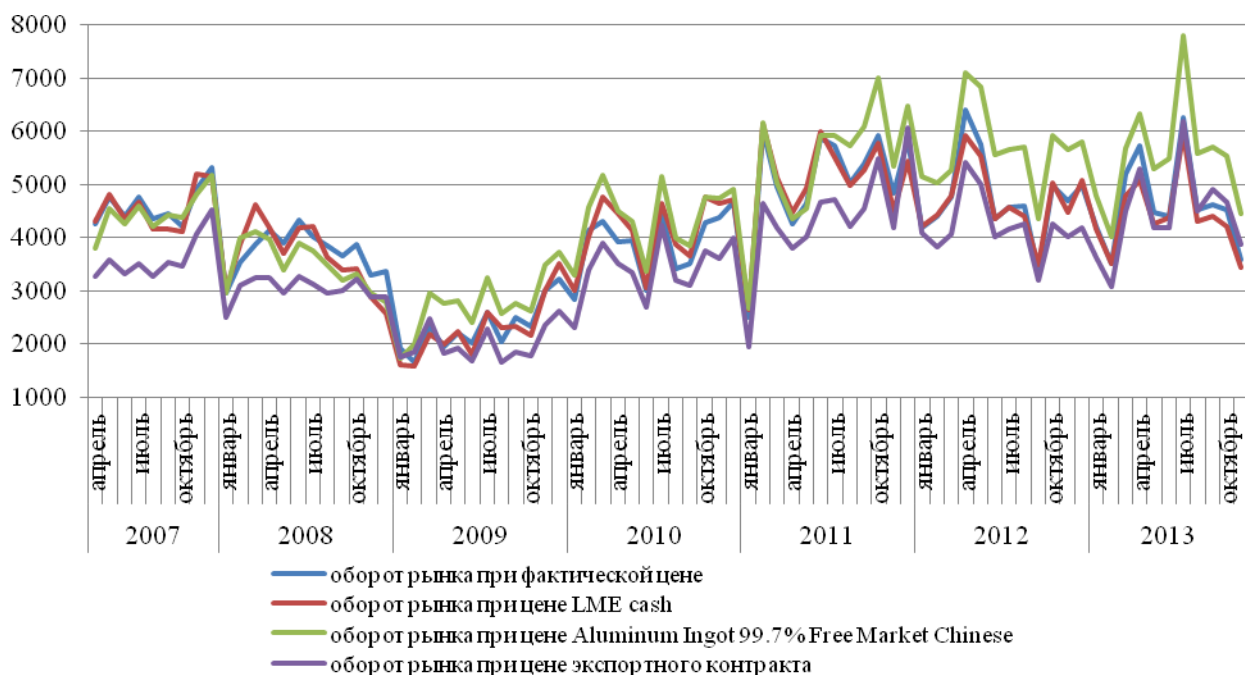


График 3 – Динамика оборота российского рынка алюминия необработанного при использовании разных уровней цен, тыс. рублей, ежемесячно

Расчеты проводились в период с апреля 2007 года по ноябрь 2013 года. Выбор периода обусловлен доступностью данных для анализа.

Использование текущих цены Лондонской биржи металлов для внутрироссийских контрактов позволило бы за весь период рассмотрения позволило бы нарастить объем реализации на рынке лишь на 2,3 тонны при сокращении оборота на 2,9 млн. тонн (Таблица 4, Таблица 5). Единственный год, когда наблюдалось падение объем продаж и рост оборота, главным образом из-за более высокого уровня цен LME чем внутренних, это 2010 г. Падение объема реализации продукции на внутреннем рынке сократилось бы на 2,5 тонн с ростом оборота на 2,8 млн. рублей (Таблица 9, Приложение). Колебание объемов потребления тем не менее пренебрежимо мало по сравнению с общим объемом потребления необработанного – в пределах 0,004% потребления в 2007-2013 гг. Столь незначительные величины в полной мере подтверждают тот факт, что компания и в настоящее время использует практику ценообразования, ориентированную на цену лондонской биржи.

В свою очередь расчеты чистого выигрыша потребителей за весь анализируемый период показывает, что **объем потребительского излишка вырос бы почти на 3 млрд. рублей** (График 4-5). При этом весь полученный выигрыш почти за 7 лет сопоставим по объему с сокращением потребительского излишка в 2010 году в связи более высоким уровнем цен LME, чем на внутреннем рынке. Больше всего выиграли сектора, на потребление которых приходится наибольшая доля в структуре общероссийского потребления – **транспорт и строительство (почти 1,5 млрд. руб.)**.

В целом рост потребительского излишка оказывается несопоставимо выше изменения оборота внутреннего рынка.

Таблица 4 – Изменение объемов потребления при использовании привязки к мировым ценам на алюминий необработанный, тонны, 2007-2013

Цена	Транспорт	Машино-строение	Строительство	Упаковка	Энергетика	Потребит. товары	Другое	Всего
Цена LME cash	0,68	0,18	0,43	0,27	0,34	0,23	0,11	2,25
Цена Aluminum Ingot 99.7% Free Market Chinese	-8,81	-2,35	-5,58	-3,53	-4,41	-2,94	-1,47	-29,08
Цена экспорта	11,07	2,95	7,01	4,43	5,54	3,69	1,85	36,54

Таблица 5 - Изменение оборота внутреннего рынка при использовании привязки к мировым ценам на алюминий необработанный, млн. рублей, 2007-2013

Цена	Транспорт	Машино-строение	Строительство	Упаковка	Энергетика	Потребит. товары	Другое	Всего
Цена LME cash	-0,87	-0,23	-0,55	-0,35	-0,43	-0,29	-0,14	-2,86
Цена Aluminum Ingot 99.7% Free Market	9,56	2,55	6,06	3,82	4,78	3,19	1,59	31,55
Цена экспорта	-13,37	-3,56	-8,47	-5,35	-6,68	-4,46	-2,23	-44,11



График 4 – Общее изменение излишка потребителей при использовании цен LME в разбивке по годам, млрд. рублей

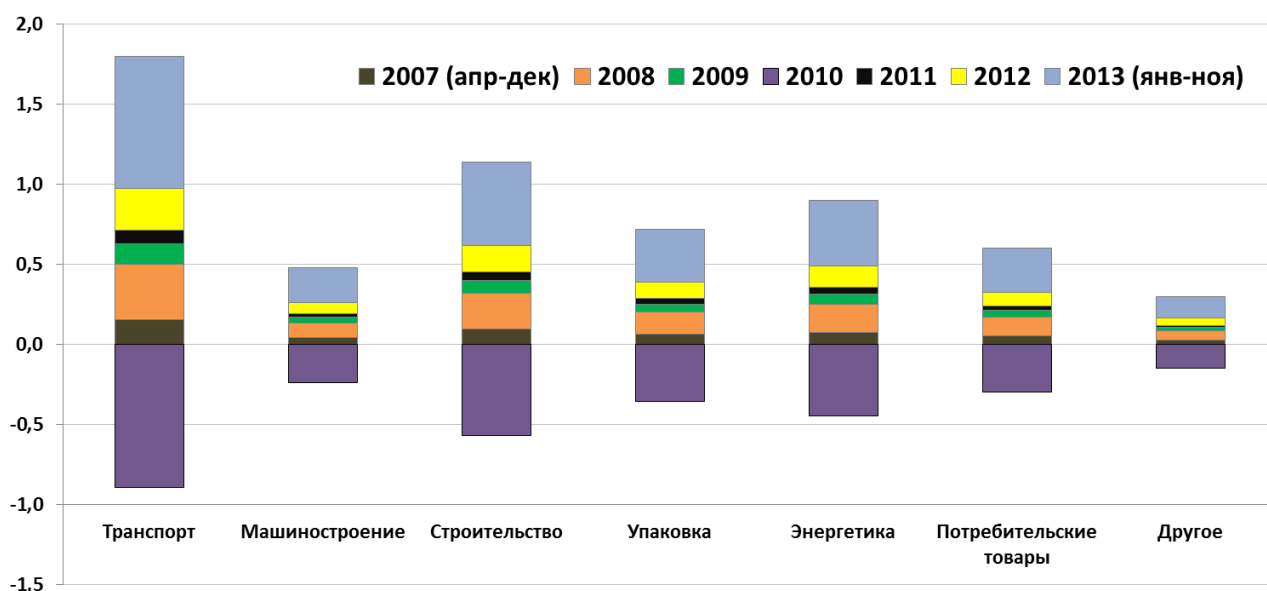


График 5 – Общее изменение излишка потребителей при использовании цен LME в разбивке по категориям потребителей, млрд. рублей

Использование азиатских цен на алюминий необработанный (алюминиевые слитки с чистотой 99,7%) по данным Asian Metal, уровень которые практически на всем рассматриваемого периода был выше внутрироссийских цен, привело бы росту оборота рынка на 31,6 млн. рублей и сокращению объемов потребления на 30 тонн, что сопоставимо с 0,6% объема потребления за весь рассматриваемый период. Вместе с этим, использование азиатской цены могло быть выгодно российским потребителям в 2007-2008 гг., когда уровень цен был ниже внутрироссийского.

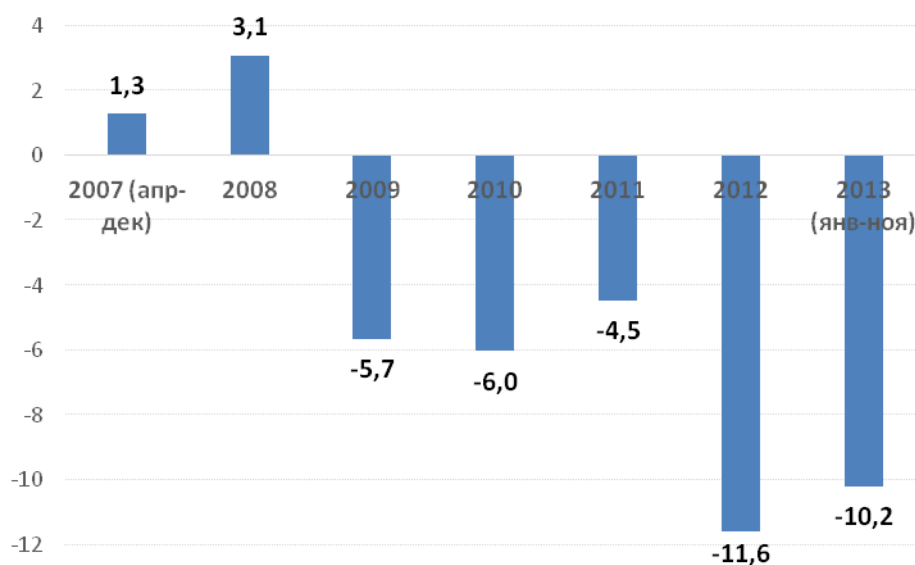


График 6 – Общее изменение излишка потребителей при использовании цен Aluminium Ingot 99,7% Free Market в разбивке по годам, млрд.рублей

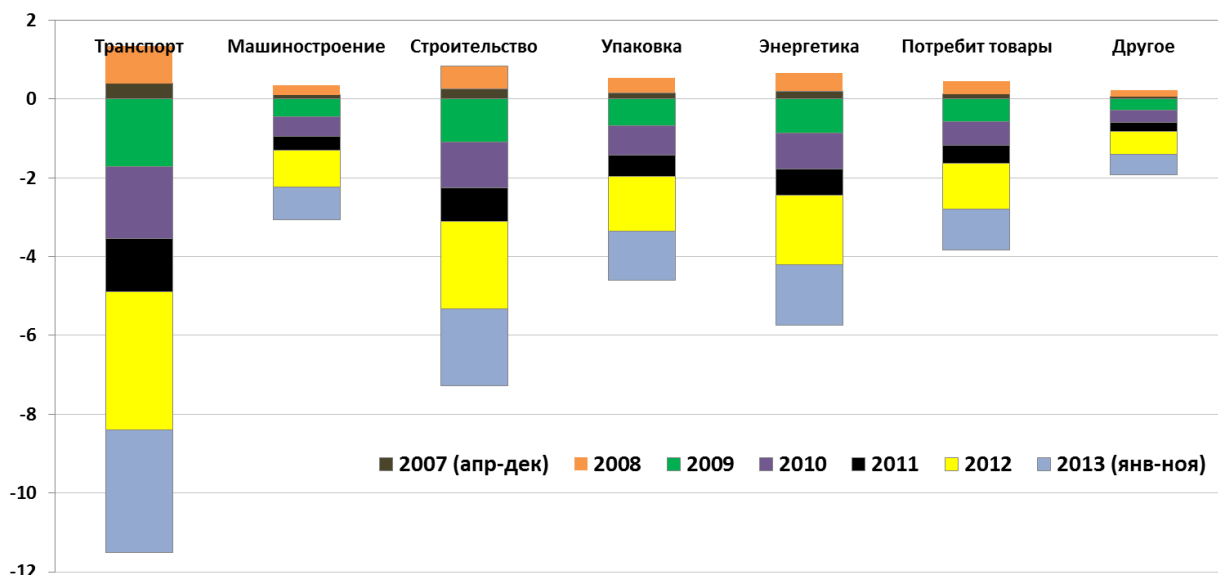


График 7 – Общее изменение излишка потребителей при использовании цен Aluminim Ingot 99,7% Free Market в разбивке по категориям потребителей, млрд.рублей

Несмотря на некоторые выигрыши, которые потребители могли бы получить в 2007-2008 гг., возникающие в 2009-2013 гг. потери потребителей покрыли бы все ранее возможные выгоды. Таким образом использование азиатских цен в качестве индикатора ценообразования могло бы привести к **чистым потерям потребителей в размере 33,5 млрд. рублей**. Основные потери пришлось бы на крупных потребителей: потери сектора транспорта составили бы почти треть общих потерь (10,2 млрд. рублей), потери сектора строительства – 6,4 млрд. рублей, потери электроэнергетики – 5,1 млрд. рублей.

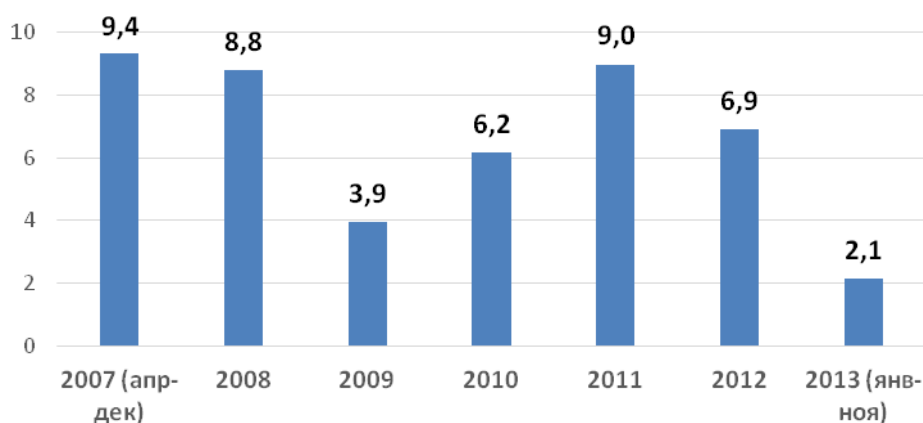


График 8 – Общее изменение излишка потребителей при использовании цен экспортных контрактов в разбивке по годам, млрд.рублей

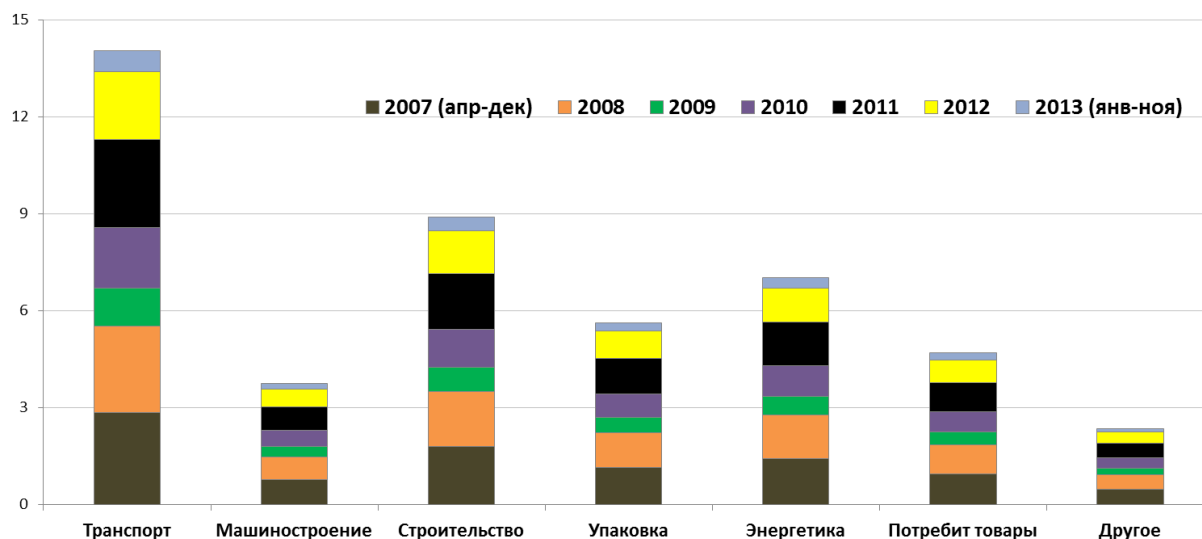


График 9 – Общее изменение излишка потребителей при использовании цен экспортных контрактов в разбивке по категориям потребителей, млрд.рублей

В целом *использование для российских потребителей цен, аналогичных ценам экспортных контрактов ОАО Русал*, было бы самым выгодным вариантом ценообразования. Несмотря на некоторые всплески внутрироссийских фактических цен в 2009 году, в конце 2011 и 2013 годах, на протяжении всего анализируемого периода объем внутрироссийского потребления могло бы увеличиться на 37 тонн, а оборот сократиться на 44 млн. рублей.

При этом следует отметить, объемы потребления и объемы поставок внутри страны не сопоставимы с поставками на экспортные рынки, что в целом обосновывает некоторую разницу между ценами поставщика для потребителей на территории РФ и за ее пределами. Тем не менее использование аналогичных цен позволило бы российским потребителям получить *чистый выигрыш в размере 46,3 млрд. рублей*. За счет снижения цен по экспортным контрактам в 2009 г. и 2013 г. выигрыш, который могли бы получить российские потребители, наименьший из рассматриваемых лет – 4 млрд. рублей и 2 млрд. рублей соответственно. При этом выигрыш потребителей в разы превышает размеры сократившегося оборота на внутреннем рынке.

Выше представленные расчеты показывают, что выбор индикатора имеет критическое значение и несет высокие риски как для поставщиков товара, так и для его потребителей. Разный уровень цен приводит не только к разному объему поставок и разному обороту внутреннего рынка, но и к разному распределению общего излишка (сумма выигрышей покупателей и потребителей). В силу неэластичного спроса, в том числе в долгосрочном периоде, покупатели не могут сколько-либо значительно сократить потребления товара, что в условиях доминирующего положения поставщика дает потенциальную возможность для злоупотребления. Как правило, в таких случаях государство старается защитить сторону, обладающую слабой переговорной позицией, в данном случае потребителей²⁴. При этом выбирая индикатор, являющимся наиболее привлекательным на момент принятия решения, может в долгосрочной перспективе оказаться крайне невыгодным для защищаемой стороны. Фиксация в ПНД привязки к рыночному индикатору не исключает

²⁴ Эта подтверждается позицией ФАС в заявлениях и обоснованиях своих решений. В частности, в отношении сделки слияния ОАО «Уралкалий» и ОАО «Сильвинит» ФАС России отметил, что ведомство выставило в адрес ОАО «Уралкалий» поведенческие условия, направленные на защиту интересов российских потребителей от возможных противоправных действий объединенной компании в России. Источник: http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_31641.html

необходимость отслеживать ситуацию на мировых рынках и анализ их влияния на российских потребителей.

Фактические расчеты это подтверждают. В период привязки цены алюминия первичного для российских потребителей к цене Лондонской биржи металлов китайская цена была ниже и цены LME, и ниже цены экспортных контрактов. В период 2007-2008 гг. объем потребления на российском рынке мог бы быть на 3,3 тонны выше, а выигрыш потребителей по сравнению с фактическими ценами мог бы достигнуть 4,4 млрд. рублей. Вместе с этим рост азиатской цены, начиная с 2009 года, привела бы к тому, что за период 2009-2013 гг. потребители потеряли бы почти 38 млрд. долл.

Вместе с этим, привязка внутренней цены к ценам экспортных контрактов была бы крайне выгодна потребителям и невыгодна поставщику алюминия необработанного. Во-первых, внутреннее потребление не сопоставимо по объемам поставки с поставкой зарубежным потребителям, во-вторых, низкие цены поставки на внутренний рынок может создавать стимулы для перепродаж (арбитражное трейдерство). Кроме того, как мы можем наблюдать (График 1), цены экспортных контрактов несколько раз за весь рассматриваемый период (2009, 2012, 2013) превышали цены не только на внутреннем рынке, но и цены LME. Вместе с тем, кажется непонятым, будут ли ПНД давать гарантию того, что от ФАС России не последует обвинений в назначении монопольно высокой цены путем сравнения этой цены с ценой, например, LME или неким иным ценовым индикатором.

В тексте законопроекта, который предлагает ввести утверждение ПНД правительством, про срок их действия ничего не сказано. В свою очередь, практика (см., например, Рекомендации по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия), а также заявления представителей ФАС России указывает на то, что срок действия ПНД будет составлять 5 лет. Таким образом использование выбранного подхода будет фиксировать его использование как минимум на 5 лет.

Таким образом, задача выбора используемого индикатора – это способ перераспределения общего выигрыша между сторонами контракта. С экономической точки зрения ресурсы должны распределять в пользу той стороны, которая обладает преимуществами в эффективности и результативности их использования. В свою очередь, с точки зрения применения антимонопольной политики ПНД скорее будет направлена на защиту стороны со слабой переговорной позицией. В этой связи, существует высокий риск ошибки используемого индикатора и последствий его применения.

1.3.3. Рынки апатитового концентрата и хлористого калия

Противоположным рассмотренному выше случаю являются ситуация, когда рыночный индикатор либо является единственным, либо не является результатом активной конкуренции на рынке. Примером таких случаев является рынок апатитового концентрата или рынок хлористого калия.

В Рекомендациях по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению **апатитового концентрата** указано, что цена апатитового концентрата определяется по соглашению сторон. В случае недостижения такого согласия, предложено три альтернативы привязки внутренней цены апатитового концентрата к цене рынков с большей конкуренции: 1. фактическая минимальная экспортная цена за тонну концентрата за предшествующий квартал; 2. среднее арифметическое цены за тонну фосссырья на условиях FOB С.Африка по тринадцати последним публикациям FMB, предшествующим очередному кварталу (цена Марокко) с учетом коррекции на разницу качества сырья; 3. среднее арифметическое цены NPK (сложные минеральные удобрения) на условиях FOB FSU по тринадцати публикациям FMB, предшествующим очередному кварталу с учетом коэффициентов пересчета.

Применение первого индикатора некорректно, как минимум, в силу следующей причины. Кроме того, иностранные потребители фоссырья находятся в близости к морским портам, что связано с более низкими транспортными издержками по сравнению с российскими потребителями, чьи заводы находятся в центральных районах России. Потенциально, такая разница в издержках позволяет иностранным потребителям приобретать сырье по более высоким ценам. В таком контексте выбранный принцип ценообразования позволяет поставщикам сырья устанавливать более высокие цены.

Цена Марокко на фоссырье является единственным рыночным индикатором, публикуемым на регулярной основе, но его применение также несет ряд рисков. Во-первых, марокканское сырье в силу своей специфики не может являться заменителем российского апатитового концентрата. Введение поправочного коэффициента в целом вряд ли исправит эту ситуацию. Во-вторых, когда имеется лишь единственный рыночный индикатор, то привязка к его значению создает стимулы к манипуляции значением показателя теми участниками рынка, которые обладают такой рыночной властью. В-третьих, рынок марокканских фосфатов является монопольным и полностью контролируется правящей королевской семьей Марокко²⁵, что указывает на то, что вряд ли эта цена является результатом конкуренции.

Вместе с этим посредством ПНД ФАС России пытаются и другую задачу – обеспечение спроса российских потребителей. Именно поэтому в ПНД появляются прогнозы внутрироссийского потребления товара, а также положения о распределении обязательств по поставкам на внутренний рынок – в соответствии с производственными мощностями поставщиков. Казалось бы, приравнивая цены на внутреннем рынке к ценам на внешних рынках должна приводить к равнодоходности внешних и внутренних рынков, но по факту получается, что внутренние цены оказываются либо необоснованно низкими, либо необоснованно высокими.

Другой момент – распределение обязательств по поставкам на внутренний рынок апатитового концентрата и доступная информация о порядке ценообразования на рынке с точки зрения антимонопольного законодательства скорее напоминает раздел рынка.

В продолжение вопроса несовершенства рыночных индикаторов можно привести пример *рынка хлористого калия*, где спотовые цены являются результатом североамериканского или восточноевропейского картелей. При этом привязка к ценам экспортных контрактов, которая зафиксирована в Рекомендациях по обеспечению недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия, также является крайне спорным вариантом ценообразования. До лета 2013 года реализация хлористого калия российского и белорусского производителей (Уралкалий, Беларуськалий) через совместного трейдера - Белорусская калийная компания. При этом привязка в 2011 внутренних российских цен к ценам экспортных контрактов сопровождалась ростом спотовых цен. На фоне того, что в 2011 году доля российского рынка в общем объеме продаж ОАО «Уралкалий» уже достигла 18% (против 10% в 2007 году), привязка внутренних цен к контролируемым монополистом ценам фактически могла рассматриваться как защита интересов монополиста против защиты производителей удобрений.

²⁵ <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20130729125938.shtml>

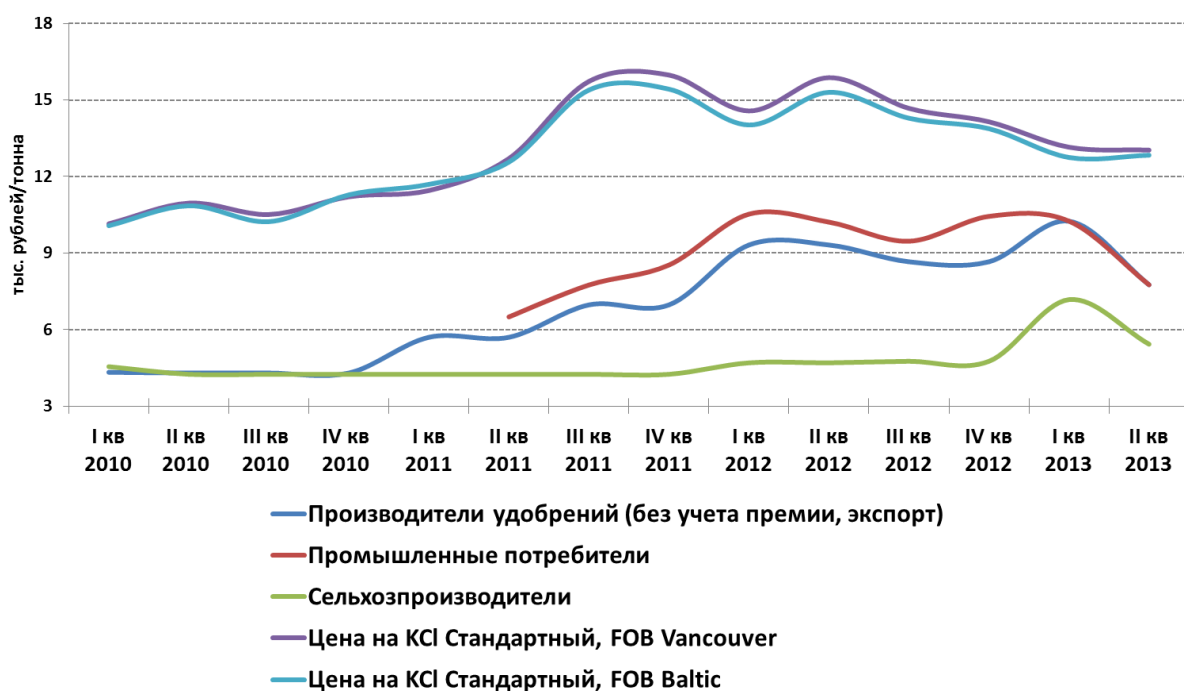


График 10 – Цены на хлористый калий на внутренних и внешних рынках, тыс. руб./т

Признавая несовершенство рыночных индикаторов, в данном случае следует оценивать не то, сколько бы потребители потеряли или выиграли от привязки к разным индикаторам, а проводить оценку перераспределительного эффекта.

Так, основными потребителями хлористого калия на внутреннем рынке являются производители удобрений. На них приходится 84% приобретения. Промышленный сектор, преимущественно нефтяной, потребляет 7%, а сельхозпроизводители – 9%. При этом, производители калийных удобрений около 75% производимой продукции поставляют на экспорт. Фактически, производители удобрений получали свои прибыли от внешних рынков, в том числе за счет сдерживаемых на внутреннем рынке цен на сырье.

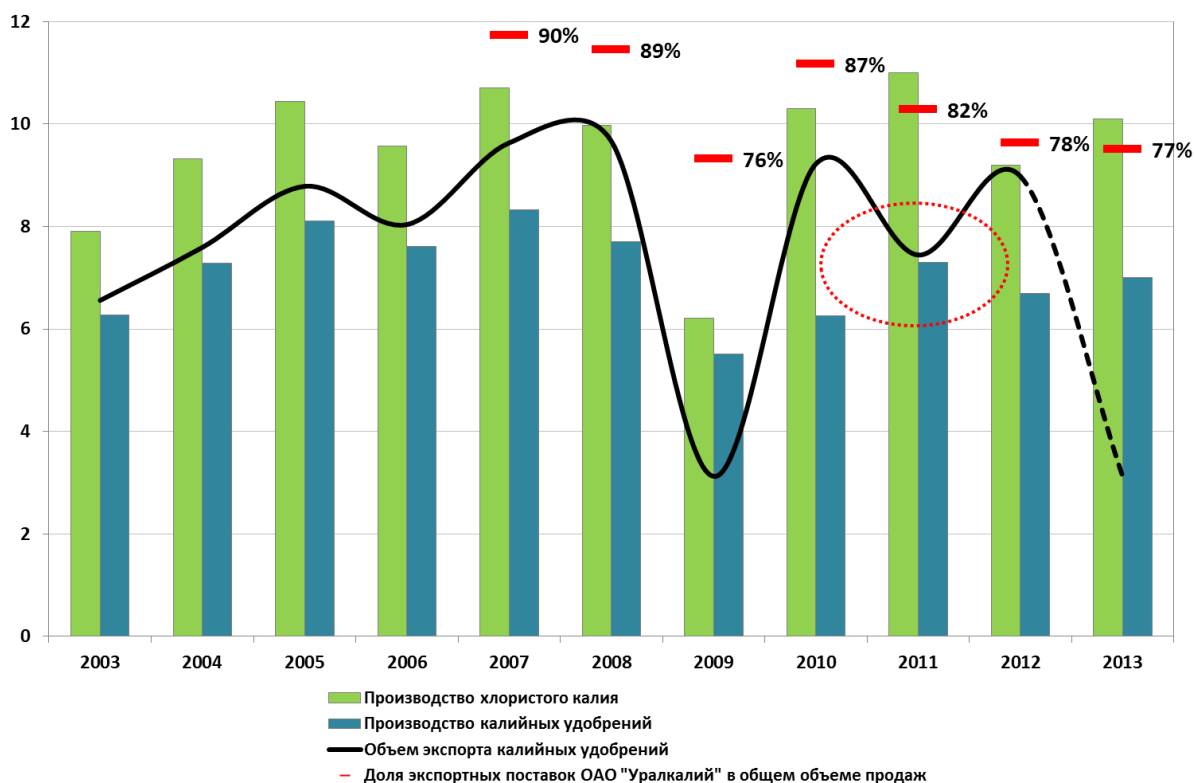


График 11 – Производство хлористого калия и калийных удобрений в России, экспорт калийных удобрений (млн. т), доля экспорта в общем объеме продаж хлористого калия (%)

Примечание: объем экспорта калийных удобрений в 2013 г. – значение за 1 п/г

На графике показаны эффекты введения ПНД: несмотря на рост объемов производства хлористого калия и калийных удобрений, объем экспорта калийных удобрений резко сократился. Во-первых, сырье для производства удобрений на экспорт стало дороже, во-вторых, такое падение может быть обусловлено прекращением трейдерских практик (перепродажа хлористого калия, купленного внутри страны по ценам, близким к себестоимости, на внешних рынках).

Для того, чтобы посчитать перераспределительный эффект между производителем хлористого калия и его потребителями, мы предположили, что при отсутствии ПНД, цена на хлористый калий для сельхозпроизводителей и производителей удобрений менялась бы в соответствии с уровнем инфляции. Для цены для промышленных потребителей такого предположения мы не делали ввиду того, что для них привязка цены к ценам экспортных контрактов производилась еще с 2008 года, когда в рамках антимонопольного разбирательства между ФАС России и ОАО «Уралкалий» было подписано Мировое соглашение. На графике пунктиром изображен уровень цен, соответствующий индексации на инфляцию.

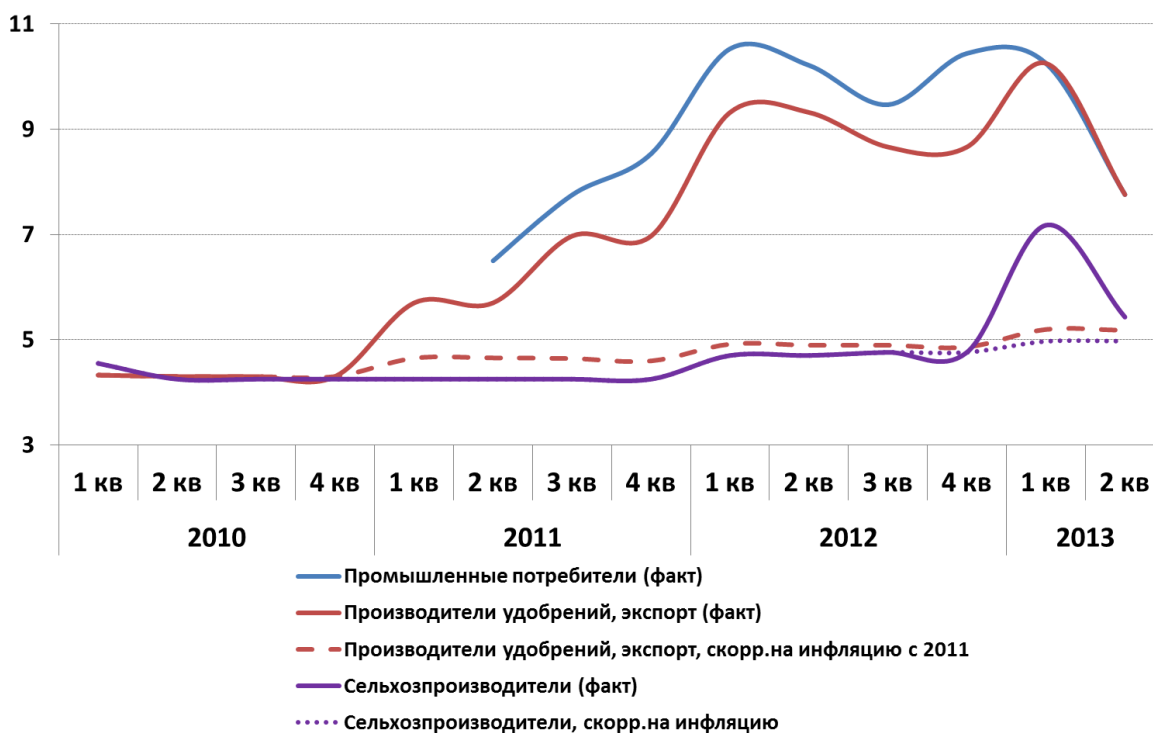


График 12 – Цены на хлористый калий с учетом корректировки на инфляцию, тыс. руб./т.

Для расчетов использовалось интервальное значение эластичности спроса по цене: $E = -0,403^{26}$ и $E = -3,26^{27}$. Эти эластичности были рассчитаны для спроса на калийные

²⁶ Heady, Earl O., and Martin H. Yeh. National and Regional Demand Functions for Fertilizer // Journal of Farm Economics, 41 (1959):332-348

²⁷ Hoy F. Carman. The Demand for Nitrogen, Phosphorous and Potash Fertilizer Nutrients in the Western United States // Western Journal of Agricultural Economics July 1979. P. 23-32.

удобрения, но ввиду того, что до 85% спроса на хлористый калий предъявляют именно производители удобрений, то значения эластичностей можно применять и в отношении хлористого калия.

Расчеты показали, в зависимости от используемой эластичности объем внутреннего потребления сельхозпроизводителями и производителями удобрений в 2011-2013 гг. мог бы составлять от 6,6 до 12,7 млн. тонна хлористого калия против 6,1 млн. т, фактически поставленных в этот период.

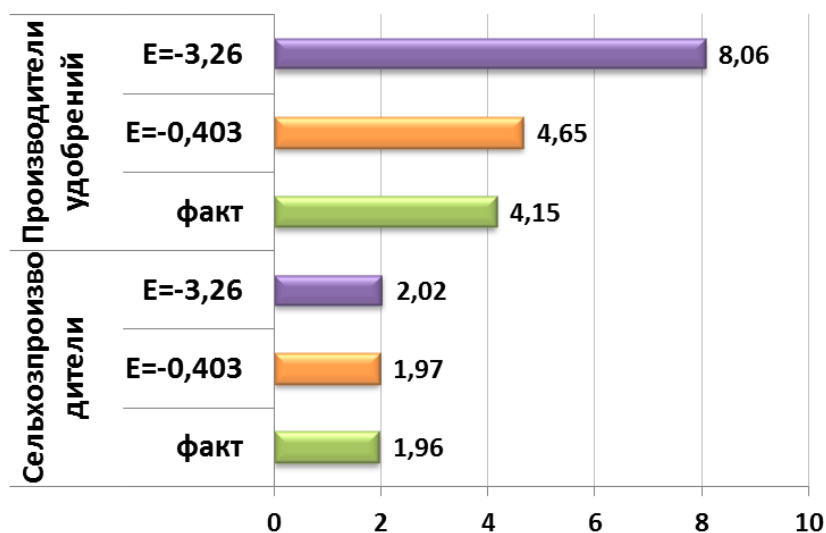


График 13 – Объем потребления хлористого калия, 2011-2013, млн. т

Расчеты изменения потребительского излишка показали, что основными получателями эффектов низких цен внутри страны ожидаемо являются производители удобрений: они бы могли выиграть от сохранения прежнего ценообразования на внешних рынках от 10,6 до 16,4 млрд. рублей, а на внутреннем рынке – от 0,3 до 0,4 млрд. рублей. Выигрыш сельхозпроизводителей за 2011-2013 гг. был бы в пределах 100-200 млн. рублей.

Таблица 6 - Изменение излишка потребителей при использовании индексируемого на инфляцию ценообразования, 2011-2013 гг., млрд. рублей

	E=-0,403	E=-3,26
Сельхозпроизводители	0,1	0,2
Производители удобрений (для экспорта)	10,6	16,4
Производители удобрений (внутр. рынок)	0,3	0,4

Таким образом, в результате принятия ПНД и маркетинговой политики за период 2011-2013 гг. от потребителей к производителю хлористого калия удалось перераспределить от 11 до 17 млрд. рублей.

1.3.4. Издержки разработки и администрирования ПНД

Разработка, исполнение и администрирование ПНД создает издержки как для хозяйствующих субъектов, так и для органов власти государственной власти. Тем не менее, согласно сводному отчету о проведении оценки регулирующего воздействия

проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», введение предлагаемых изменений, в том числе в части ПНД, не приведет к дополнительным расходам бюджетов бюджетной системы РФ, а также не приведет к созданию новых функций у органов государственной власти. Это означает, что все расходы и все функции будут исполняться в рамках текущего финансирования ФАС России.

Мы не согласны с этим утверждением и считаем, что разработка одного ПНД требует как минимум следующих работ: анализ состояния конкуренции на российском рынке отдельного товара, анализ цен российских производителей, анализ мировых цен на данный товар, разработка проекта ПНД, его согласование и обсуждение с заинтересованными компаниями, ведомствами и экспертами, проведение процедуры ОРВ, утверждение ПНД, корректировка внутренних документов компании, чья доля на рынке превышает 70%, в соответствии с новыми нормативными нормами, разработка, пересмотр и раскрытие положений своей торгово-сбытовой деятельности на территории РФ. По нашим оценкам, стоимость этой работы в расчет на один ПНД может достигать 10 млн. рублей. Следовательно, в расчете 10 ПНД, которые, по нашим оценкам, могут быть приняты в краткосрочном периоде, данные *издержки могут составить как минимум 100 млн. рублей.*

В свою очередь, для хозяйствующих субъектов, помимо выше упомянутых, могут возникнуть следующие категории расходов и издержек:

- Издержки пересмотра договоров со всеми российскими клиентами, в т.ч. в части пересчета «экономики» контрактов, пересмотра типов контрактов (например, с долгосрочных на краткосрочные)
- Издержки на судебные оспаривания итогов проведенного ФАС России экономического анализа рынка в целях исключения товарного рынка, на котором функционирует компания из перечня претендентов на ПНД.

Издержки на проведение контрактных переговоров и их перезаключения зависят от числа российских клиентов компании и сложности заключенных с ними контрактов. Масштабная кампания по пересмотру всех контрактов потребует привлечения дополнительных сил квалифицированных юристов и менеджеров (в дополнение к уже занятым сотрудникам, либо взамен тех сотрудников, которые вовлечены в договорную кампанию). Предположим, что в среднем у компании 100 действующих контрактов, которые нужно пересмотреть с учетом требований ПНД, каждый из которых требует со стороны компании 3 квалифицированных сотрудника с заработной платой в 100 тыс. рублей в месяц. Также предположим, что 100 контрактом могут быть пересмотрены в течение 8 месяцев. Таким образом, одна компания потратит на перезаключение контрактов 2,4 млн. рублей. В расчете на 10 компаний, в отношении которых могут быть приняты ПНД, *издержки пересмотра контрактов могут составить 24 млн. рублей* (без расчета издержек компаний-клиентов).

Также следует ожидать, что компании, в отношении которых могут быть приняты ПНД, будут оспаривать результаты проведенного ФАС России анализа. Данное предположение можно сделать также исходя из предлагаемых в Закон о защите конкуренции спорных и сложно доказуемых положений. Так, если доля компании на рынке может быть определена на основе Приказа ФАС России №220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке», то обоснование существенного превышения спроса на товар над предложением в течение длительного периода, хоть и предполагается осуществлять на базе того же Приказа, но скорее всего будет носить крайне спорный характер.

Внешние затраты компании при оспаривании результатов анализа ФАС России, включая издержки на проведение экономического анализа в среднем составляют 2-3 млн. рублей. Соответственно в расчете на 10 компаний, внешние *издержки компании на оспаривание результатов анализа ФАС России в судебном порядке могут достигать 30 млн. рублей.*

Таким образом, *общие издержки*, сопровождающие предварительный анализ товарных рынков пред принятием ПНД, адаптацию новых правил для компании и пересмотр действующих договоров, но без учета издержек, связанных с антимонопольными разбирательствами в процессе применения ПНД, *могут достигнуть 154 млн. рублей.*

1.3.5. Риски применения ПНД

Обобщая выше сказанное, можно обозначить следующие основные риски принятия ПНД в качестве нормативных актов:

1. Главное преимущества, которое даст антимонопольной службе использование ПНД - отсутствие необходимости проведения экономического анализа перед возбуждением антимонопольного дела по злоупотреблению доминирующим положением. Достаточным фактором для возбуждения дела будет являться факт нарушения ПНД. Но именно это обстоятельство и создает дополнительные риски для компаний. Отклонения от положений ПНД без дополнительного анализа затрат, цен и причин их отклонения могут становиться предметом для возбуждения антимонопольного дела, что неминуемо приведет к новым затратам.
2. В настоящее время рекомендательные ПНД и торгово-сбытовые практики являются результатом переговоров ФАС России с участниками рынка, если иное не было предусмотрено в выданных ФАС России предписаниях. К тому же отклонение от положений торговых политик как ненормативных актов не означает, что против компании обязательно будет возбуждено антимонопольное дело. Предлагаемые формулировки по ПНД в Закон о защите конкуренции такого диалога не предполагает. В этой связи формулы цены, порядок ценообразования и выбор индикатора может устанавливаться в одностороннем порядке.
3. Отсутствуют четкие критерии выбора рыночного индикатора для ценового ориентира на внутрироссийском рынке, что также создает для компаний риски. Будут ли это цены экспортных контрактов в привязке к объемам поставки, будут ли это средние цены по экспортным контрактам, биржевые или внебиржевые индикаторы на товар, его производные или заменители (что может повлечь самые разные масштабы перераспределения) – будет определяться ФАС России.
4. Риски использования в качестве цены для внутреннего рынка цену экспортных контрактов, очень привлекательную главным образом в связи с возможным ростом выигрыша потребителей, чьи интересы защищает ФАС России, связаны со структурой поставок на внутренний и внешние рынки. В ряде случаев, когда внутренний рынок занимает заметную долю реализуемого объема продукции, то в переговорах с иностранными контрагентами, оценивая пределы снижения цены, компания должна оценивать, что такая же цена будет предложена российским потребителям. Цена по российским контрактам становится ценой переговоров с иностранными контрагентами.
5. Это же обстоятельство может в конечном итоге приводить к тому, что компании будут переориентировать свои поставки на рынки с более высокой ценой в ущерб объемам продаж и диверсификации.

6. Раскрытие информации о ценообразовании на внутреннем рынке может нести риски, во-первых, согласованных действий на рынке, если на рынке помимо доминирующего субъекта действуют еще другие субъекты, во-вторых, использование этой информации конкурентами компании на мировых рынках. ПНД как правительственные нормативно-правовые акты будут общедоступным документом. Кроме того, ПНД будет предусматривать порядок раскрытия информации, в том числе о стоимости товаров или принципах определения цены и оплаты товаров и другие сведения. При ограниченном числе конкурентов на мировых рынках, где у отдельных участников есть возможность оказывать влияние на мировые рынки, такое информирование может служить основанием для формирования стратегического поведения иностранных конкурентов. В свою очередь, в антимонопольной практике США и Европейского Союза, информирование о принципах ценовой политики рассматривается как «практика, облегчающая поддержания сговора» (facilitating practices).
7. Намерение устанавливать в ПНД равные и недискриминационные условия, в том числе для внутригрупповых и внегрупповых потребителей, в целом идет вразрез принципу эффективной фирмы с точки зрения управления ее издержками на всех этапах производственной цепи. С другой стороны, по мнению участников рынка эта задача все равно не будет решена, т.к. на практике назначение цены по принципу, утвержденному в ПНД, внутри группы осуществляется лишь номинально.

2. Экономические эффекты создания Президиума ФАС России

В соответствии с проектом изменений в закон «О защите конкуренции» предполагается создание Президиума ФАС. В соответствии с проектом «Президиум:

- рассматривает материалы изучения и обобщения практики применения антимонопольными органами антимонопольного законодательства и дает разъяснения по вопросам практики применения антимонопольного законодательства;

- пересматривает решения и (или) предписания территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если такие решения и (или) предписания нарушают единообразие в толковании и применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства либо нарушают права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы.

Решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа могут быть обжалованы в Президиум в течение срока, установленного статьей 52 настоящего Федерального закона».

В целом создание Президиума **может** позволить решить задачу повышения стандартов доказательства в делах о нарушении антимонопольного законодательства, а следовательно – снижение числа необоснованно возбужденных дел и снижение числа ошибок в принимаемых решениях. Однако такой результат отнюдь не предопределен.

Попытаемся оценить возможные выигрыши и издержки от создания дополнительной инстанции при рассмотрении антимонопольных дел.

Формулировки текста законопроекта в настоящем виде недостаточно конкретны и создают возможности для различных трактовок.

Во-первых, из формулировки проекта до конца непонятно, пересматриваются ли решения территориальных органов только на основании жалоб или по собственной инициативе Президиума тоже.

Во-вторых, из текста законопроекта непонятно, должен ли Президиум ФАС рассматривать все поступившие жалобы по существу и работать фактически как апелляционная инстанция (это следует из п.6-10 соответствующего раздела законопроекта) или только часть жалоб, отвечающих критериям, обозначенным в п.5 («*пересматривает решения и (или) предписания территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если такие решения и (или) предписания нарушают единообразие в толковании и применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства либо нарушают права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы*»). Что происходит в случае, если решение территориального органа нарушает права не неопределенного круга, а лица, в отношении которого вынесено предписание? В общем, мы склоняемся к первой трактовке текста законопроекта, в соответствии с которой любое лицо, относительно которого было принято решение территориального органа, может обратиться с жалобой, и она будет рассмотрена по существу.

В-третьих, в тексте законопроекта не указано, приостанавливается ли на срок рассмотрения жалобы Президиумом ФАС срок выполнения предписания территориального органа (как происходит в случае оспаривания решения территориального органа в суде).

Все эти вопросы должны быть уточнены в тексте законопроекта, чтобы не создавать дополнительную неопределенность для хозяйствующих субъектов.

Оценим реалистичность самой идеи создания дополнительной инстанции по рассмотрению антимонопольных дел, исходя из того, что в соответствии с п.6-10 соответствующего раздела законопроекта все жалобы должны рассматриваться Президиумом ФАС по существу.

В таблице 2.1 приведены данные о количестве решений Федеральной антимонопольной службы (включая центральный аппарат и территориальные органы) и количестве решений, обжалованных в судах, в 2008-2012 гг.

Первый вывод, который можно сделать на основании приведенных данных. Если ВСЕ решения ФАС, которые в настоящее время оспариваются в арбитражных судах, будут рассматриваться Президиумом ФАС, то этот орган **не сможет рассматривать дела по существу**. Даже если этот орган будет работать без выходных 7 дней в неделю, то он должен будет рассматривать по 20 и более дел в день. Если же Президиум ФАС будет выносить решения только по рабочим дням, то в день должно рассматриваться более 30 дел.

Мы даже не будем пытаться оценить дополнительные издержки, которые потребуются для организации этой работы со стороны ФАС: достаточно просто констатировать, что при таком объеме оспариваемых решений антимонопольных органов Президиум полноценно работать не сможет.

Таблица 2.1. Решения антимонопольных органов в их обжалование в судах (2008-2012)

	2008	2009	2010	2011	2012
Открыто расследований*	6541	9664	11431	11276	10009
Принято решений о нарушении закона “О защите конкуренции”*	3993	6864	8168	9064	8173
Обжаловано решений в суде первой инстанции**	n.a.	2657	3770	4434	5746
Удовлетворено исков в суде первой инстанции**	n.a.	1057	1390	1708	1935

Источники:

*Данные ФАС

**Данные Высшего арбитражного суда

Если сопоставить эти данные с указанными в проекте изменений в закон сроками рассмотрения жалобы – 2 месяца, то можно с уверенностью сказать, что либо сроки выдерживаться не будут, либо решения будут выноситься без рассмотрения дела по существу.

Другой вариант – Президиум ФАС будет рассматривать дела выборочно. Однако поскольку в настоящее время в проекте изменений критерии отбора жалоб для рассмотрения крайне расплывчаты, для компаний резко возрастает неопределенность.

Соответственно, для того, чтобы идея Президиума ФАС стала рабочей, необходимо каким-то законодательно сузить список дел, по которым могут пересматриваться решения Президиумом ФАС, при этом критерии, по которым

отбираются дела для рассмотрения, должны быть понятны для хозяйствующих субъектов.

Хотя первый вывод достаточен для того, чтобы в предложенном виде признать идею Президиума непроработанной и не ведущей к снижению необоснованно возбужденных дел, посмотрим все же, могут ли быть какие-то выигрыши у участников рынка, если удастся каким-то образом решить проблему «пропускной способности» Президиума ФАС.

Издержки рассмотрения дел исключительно в антимонопольном органе для компании-хозяйствующего субъекта ниже, чем издержки рассмотрения дела в антимонопольном органе, а затем оспаривания принятого решения в суде. По экспертной оценке сотрудников юридических фирм, ведущих антимонопольные дела, издержки среднего хозяйствующего субъекта по рассмотрению «типового» для 2010-2012 гг. дела в антимонопольном органе по ст. 10-11 составляют в среднем 1.5 млн. руб., а с последующим оспариванием принятого решения в суде – порядка 2.5 млн. руб. При этом решение территориального органа не может быть пересмотрено в сторону, ухудшающую положение лица, в отношении которого было вынесено предписание.

Соответственно, у ответчика по антимонопольному делу возникают выигрыши в том случае, если решение, территориального органа ФАС, которое в настоящее время отменяется в судебном порядке, будет отменено на уровне Президиума ФАС.

Предположим, что стандарты доказательств в решениях Президиума ФАС будут примерно такими же, как в настоящее время в делах центрального аппарата ФАС.

Рассмотрим для примера соотношение отмененных решений центрального аппарата ФАС и территориальных органов по ст. 10 и 11 закона «О защите конкуренции». Выбор этих статей достаточно показателен, поскольку именно по ним предусмотрены оборотные штрафы и издержки по оспариванию решений ФАС в суде меньше, чем издержки, связанные с выполнением неправомочных решений ФАС.

В таблице 2.2 приведены данные о количестве оспариваемых решений и количестве выигранных истцами дел по территориальным управлениям и центральному аппарату за период 2008-2012 гг. Мы понимаем, что сам по себе факт отмены отдельного решения ФАС России (идет ли речь о Центральном аппарате ФАС или о территориальном управлении) ничего не говорит о том, насколько высоки стандарты доказательства, примененные при рассмотрении этого дела. Ошибки при правоприменении может делать как уполномоченный орган, так и суд. Однако при существующих масштабах применения закона «О защите конкуренции» доля отмененных решений среди оспоренных свидетельствует о тщательности подготовки решений.

Таблица 2.2. Доля отмененных решений за период 2008-2012 гг. по статьям 10 и 11 закона «О защите конкуренции»

	Число отмененных решений	Общее число оспоренных Решений	Доля
ТУ ФАС	1462	3535	0,41
ЦА ФАС	39	106	0,37

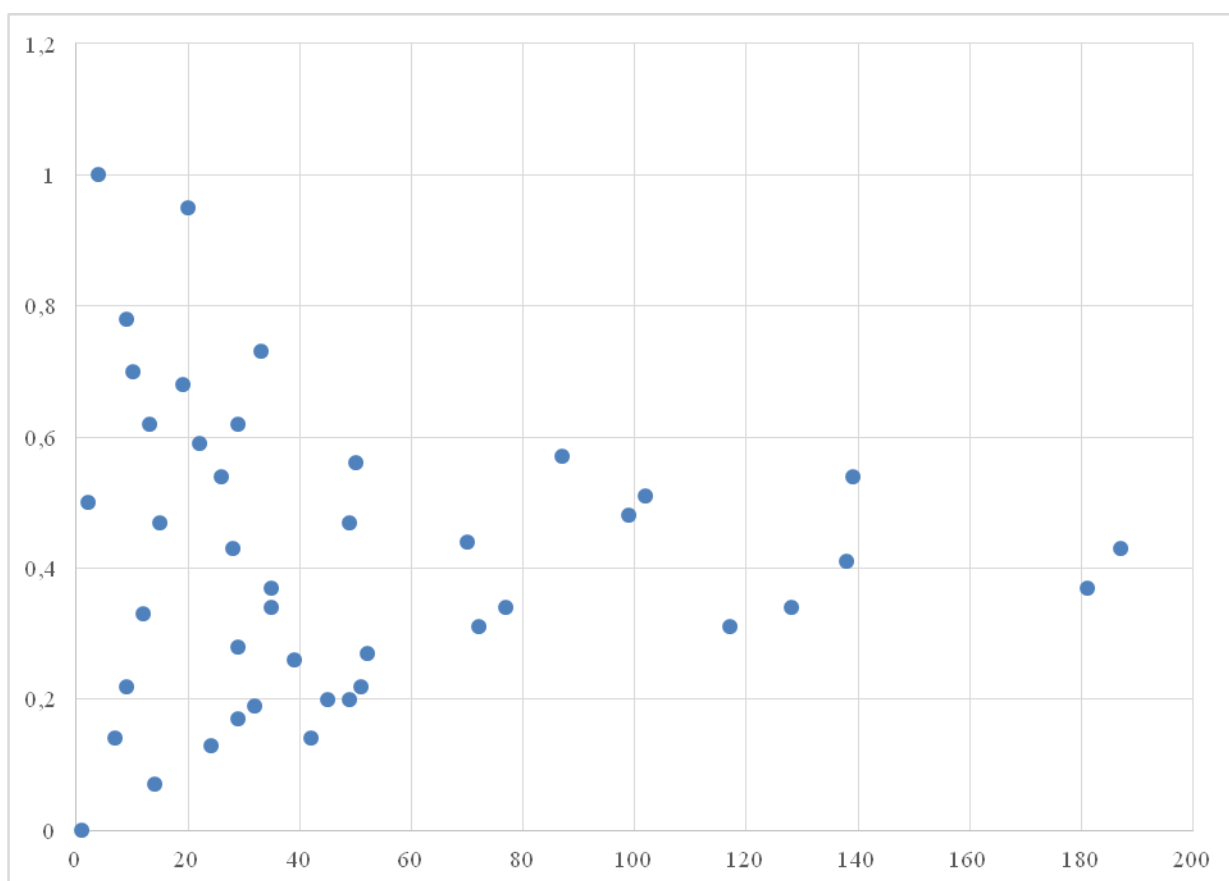
Источник: рассчитано на основе данных ФАС и базы данных арбитражных судов

Таблица 2.2 показывает, что решения центрального аппарата ФАС отменяются судами чуть реже, чем решения территориальных органов. Рассчитаем выигрыши от

введения Президиума ФАС как снижение затрат на подготовку дела об оспаривании решения ФАС, т.е. произведение числа невынесенных ошибочных решений на затраты компаний. Причем число невынесенных ошибочных решений представляет собой разность между числом фактически отмененных решений и отмененных решений при стандартах ЦА. Это верно при предположении, что стандарты рассмотрения дел в судах одинаковы (это достаточно сильная предпосылка).

Для корректности расчетов мы сопоставляем не среднюю долю отмены решений по всем ТУ, а лишь по тем, где процент отмененных решений выше, чем в центральном аппарате. Н рис. 2.1 приведена статистика по количеству отмененных решений по статьям 10-11 по всем ТУ ФАС за период 2008-2013 гг.

Рисунок 2.1. Соотношение между числом оспоренных в арбитражных судах решений (по оси абсцисс) и долей отмененных решений (по оси ординат) по ст. 10, 11 закона «О защите конкуренции» (в разрезе территориальных управлений ФАС России, 2008-2012 гг.)



В среднем за год пересматривается в судах 292 решения по ст.10 и 11 (без дел центрального аппарата, среднегодовые данные за 2008-2012 гг.). Из них исходя из разницы в стандартах доказательств на уровне президиума ФАС должно быть отменено 60 решений.

При экономии на одном деле в 1 млн. руб. выигрыш компаний от введения президиума составляет **60** млн. руб. в год. Это верно для тех компаний, чьи обоснованные жалобы на решения ТУ ФАС будут удовлетворены Президиумом.

Однако это только часть истории. На самом деле следует отметить, что стандарты доказательств, используемых центральным аппаратом ФАС тоже достаточно низки, о чем свидетельствует тот факт, что 37% исков компаний по оспариванию решений ЦА удовлетворяются. Так что для значительного числа компаний Президиум ФАС будет составлять дополнительную инстанцию, и его решения будут оспорены в суде. По приведенным выше данным, из 292 решений в год дополнительно в суде могут быть оспорены и отменены 232 решения. То есть по этим решениям обращение в Президиум ФАС будет связано для компаний лишь с дополнительными издержками. Принимая стоимость рассмотрения решения в Президиуме ФАС равной стоимости рассмотрения в территориальном органе, получаем издержки компаний в размере **348** млн. руб.

Таким образом, при нынешнем достаточно низком уровне стандартов доказательств как в центральном аппарате, так и в территориальных органах, использование президиума ФАС как дополнительной инстанции приведет к совокупным дополнительным издержкам компаний в среднегодовом размере около **288** млн. руб. в год. И это без учета издержек рассмотрения дел со стороны ФАС и только по двум не самым массовым статьям.

Кроме того, есть риск возрастания судебных издержек компаний. Решения территориальных органов оспариваются в соответствующих арбитражных судах в регионах. Решения Президиума ФАС будут оспариваться в Московском арбитражном суде. В настоящее время загрузка Московского арбитражного суда значительно выше, чем загрузка других арбитражных судов (средняя загрузка по арбитражным судам в 2013 г. – 372,5 дела на судью, по московскому – 952,4)²⁸. Таким образом, возрастает риск перегрузки не только самого Президиума ФАС, но и соответствующего арбитражного суда. Впрочем, вопрос судебной загрузки может теоретически быть решен за счет увеличения числа судей в соответствующем суде, тогда как состав Президиума ФАС определен проектом поправок к закону.

Вывод. Хотя сама по себе идея введения дополнительной инстанции для рассмотрения антимонопольных споров в виде Президиума ФАС может быть и неплоха, в текущих условиях при достаточно низком уровне стандартом доказательств как на уровне территориальных органов, так и на уровне центрального аппарата ФАС, в предложенном виде она вряд ли окажется работающей. «Пропускная способность» президиума ФАС явно не соответствуют числу решений территориальных органов, которые в настоящее время оспариваются, причем успешно, в арбитражных судах. Если Президиум ФАС будет рассматривать по существу не все жалобы, а лишь их часть, то должны быть установлены более четкие критерии, какие именно жалобы рассматриваются. Компания явно не может и не должна оценивать при подаче жалобы, насколько решение территориального органа ФАС нарушает единообразие правоприменительной практики или публичные интересы.

²⁸ Данные о загрузке получены путем деления числа дел, рассмотренных по первой инстанции, на среднесписочную численность судей соответствующего суда; данные отличаются от оценок загрузки, приведенных в судебной статистике ВАС в большую сторону.

3. Эффекты антимонопольного контроля решений органов тарифного регулирования

3.1. Описание изменений

В соответствии с проектом закона, в число нарушений со стороны органов исполнительной власти и местного самоуправления, предусмотренных статьями 15 и 16 закона «О защите конкуренции», включаются следующие новеллы:

В ст. 15:

[органам власти запрещается принимать акты или предпринимать действия, ведущие к ограничению конкуренции], в том числе

11) *нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования, формирования тарифов, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации о государственном оборонном заказе.*

В ст. 16:

[запрещаются соглашения между органами власти и органами власти и хозяйствующими субъектами], ведущие к

нарушению установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования, формирования тарифов, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации о государственном оборонном заказе.

Таким образом, вводится возможность признания незаконными и отмены тарифных решений органов государственной власти.

3.2. Возможные цели законодательных изменений

В явном виде цели введения нового нормативно-правового регулирования при его внесении не были определены (за исключением общего указания на исполнение требований Дорожной карты, разработанной и утвержденной Правительством РФ).

Обсуждение проекта нормативно-правового акта позволило несколько прояснить позицию разработчика. В ответ на высказанные предложения при обсуждении законопроекта на портале regulations.gov.ru ФАС России существенно уточнила предполагаемые цели. Было указано, что объектом применения новых норм являются именно органы тарифного регулирования, поскольку их действия (фактически принятые тарифы) могут ограничивать конкуренцию на смежных рынках. Специально подчеркивается, что ответственность за принятые решения должен нести орган власти, а не субъект естественной монополии. Вместе с тем и в ходе обсуждения сохраняется неоднозначность описания запрещенных действий – в качестве их последствий рассматриваются и ограничения конкуренции, и завышение тарифов. Как будет показано ниже, оценка *уровня тарифов* и *влияния тарифов на конкуренцию* могут демонстрировать существенные расхождения.

3.2.1. Тарифы в регулируемых отраслях и конкуренция

По определению, регулируемые тарифы применяются в тех отраслях, где конкуренция либо отсутствует, либо находится в процессе становления (отрасли, проходящие процесс дерегулирования). При отсутствии конкуренции неверно установленные тарифы могут оказывать воздействие только на конкуренцию на тех рынках, участники которых используют услуги и продукцию регулируемых секторов, или же на благосостояние конечных потребителей. Например, если в конкретном муниципалитете отсутствует конкуренция между поставщиками тепла, нарушение порядка тарифного регулирования, на которое не обратят внимание участники рынка, может состоять только в завышении тарифов (если тарифы устанавливаются по принципу «издержки плюс»). Соответственно, будет ослаблена (но не обязательно ограничена) конкуренция на рынках тех товаров, для которых товары или услуги регулируемых компаний выполняют роль ресурсов.

Иная ситуация складывается, если сектор находится в состоянии развития конкуренции. В соответствии с классической классификацией, конкуренция в регулируемых отраслях, где участники используют так называемые ключевые мощности – то есть где присутствует естественно-монопольный вид деятельности, зависит от стоимости услуг ключевых мощностей. Так, интенсивность конкуренции на рынке поставок природного газа промышленным потребителям зависит от стоимости транспортировки газа по магистральной сети и по сетям газораспределяющих организаций. Интенсивность конкуренции на рынке операторов железнодорожного транспорта зависит от стоимости услуг инфраструктуры – «локомотивной составляющей» тарифа РЖД. В этом случае слишком высокий тариф на услуги естественно-монопольного компонента может приводить к ослаблению конкуренции в потенциально-конкурентном сегменте.

Еще более надежно конкуренцию в регулируемых секторах, проходящих процесс дерегулирования, может ослабить комбинация *более низкой* (по сравнению с «оптимальной») регулируемой цены для конечных потребителей и *более высокой* (опять по сравнению с «оптимальной») регулируемой цены на услуги ключевых мощностей. Такая ценовая политика носит название 'margin squeeze' («сжатие маржи» - в конкретном случае термин «маржа» используется для обозначения разницы между ценой на рынке потребителя и ценой на услуги ключевых мощностей, в отличие от «маржи» как источника прибыли исключительно), хотя лучшим эквивалентом на русском языке были бы «тарифные ножницы».

Из формулировки предлагаемых изменений непонятно, однако, какие именно ситуации являются возможным объектом применения антимонопольных запретов. Разъяснения создают устойчивое впечатление, что речь идет о первом, или в крайней случае о первом и втором типе антиконкурентного поведения.

Дополнительно необходимо отметить, что уровень конечных тарифов оказывает противоречивое воздействие на конкуренцию. Это собственно показывает и модель 'margin squeeze'. Уровень конечных тарифов создает стимулы для входа в отрасль в период дерегулирования новых участников, и сам такой вход является необходимым условием успеха реформы по дерегулированию. Если тарифы на конечном рынке будут занижены (например, в результате недооценки затрат и прибыли, необходимых для производства), новые участники будут лишены стимула входа на рынок. В результате, даже если покупатели получают краткосрочные выигрыши, в долгосрочном периоде конкуренция на рынке будет ограничена.

3.2.2. Порядок ценообразования (регулирования тарифов), конкуренция и требования антимонопольного законодательства: международная практика

При обсуждении предложенных изменений российского антимонопольного законодательства опираться на международный опыт можно лишь в небольшой степени. Это связано с несколькими обстоятельствами. Первое обстоятельство состоит в том, что в

мире решения органов исполнительной власти (включая органы тарифного регулирования) не могут рассматриваться в качестве нарушения антимонопольного законодательства. Нарушившей требования собственно антимонопольного законодательства, с соответствующими процедурами выявления нарушений и соответствующей системой санкций, может быть признана только собственно компания.

В свою очередь, нарушение антимонопольного законодательства со стороны компании возможно лишь там, где компания принимает решения по собственному усмотрению. Соответственно, поиск нарушений антимонопольного законодательства ограничен правилами отраслевого тарифного регулирования. Например, для того, чтобы ограничением конкуренции был признан 'margin squeeze', необходимо, чтобы либо тарифы на услуги ключевых мощностей (естественно-монопольного компонента), либо тарифы на конечные услуги были нерегулируемыми. Заметим, что именно поэтому большая часть дел в отношении «тарифных ножниц» в Европейском Союзе возбуждалась и расследовалась в отношении компаний телекоммуникационного сектора – где значительная часть тарифов дерегулирована, в частности, большая часть тарифов на услуги присоединения сетей (то есть собственно на услуги ключевых мощностей).

Первый из указанных типов нарушений – назначение «слишком высоких» тарифов для конечных потребителей, - по традициям зарубежного антимонопольного законодательства не могут признаваться незаконными. Это связано с двумя типами соображений. В США «слишком высокие» цены сами по себе вообще не являются нарушением антимонопольного законодательства. В целом в зарубежных юрисдикциях решения органов тарифного регулирования – как и других органов исполнительной власти, - вообще не могут служить объектом антимонопольных запретов, поскольку решения органов регулирования обладают презумпцией беневоленности.

Решения о ценах на услуги ключевых мощностей, принимаемые компаниями самостоятельно, могут быть признаны нарушениями антимонопольного законодательства. В частности, в США это возможно в рамках применения доктрины «ключевых мощностей». Однако по большей части эти решения оспариваются не в рамках контрольно-надзорной деятельности государственных органов, а в рамках частных судебных исков. Новые участники рынка обладают лучшими возможностями и стимулами для того, чтобы определить, способны ли тарифы на услуги ключевых мощностей ограничить конкуренцию.

Однако применение норм антимонопольного законодательства – в том числе в рамках частных судебных исков, - считается не лучшим способом предотвращения ограничений конкуренции в регулируемых отраслях. Лучший способ – это учет эффектов тарифов для конкуренции *ex ante*, при их назначении, органами тарифного регулирования, а в случае возникновения конфликтов по поводу тарифов, назначаемых участниками рынка самостоятельно – оперативное разрешение разногласий в отраслевых органах регулирования.

В целом, незаконность регулируемых тарифов с точки зрения антимонопольного законодательства в мировой практике не применяется. Собственно, этому подходу следует и закон «О защите конкуренции», устанавливающий в ст. 6, что монопольно высокой (то есть нарушением) не может быть признана цена, установленная субъектом естественной монополии в пределах утвержденного регулируемого тарифа.

3.2.3. Регулируемые цены (тарифы), конкуренция и российское антимонопольное законодательство

Для качественной и количественной оценки масштабов применения предлагаемого запрета необходимо оценить соответствие норм тарифного регулирования нормам

российского антимонопольного законодательства, по практике их применения. Чем значительнее потенциальные расхождения между требованиями двух групп норм, тем выше возможность того, что решения органа тарифного регулирования могут расцениваться в качестве нарушений антимонопольного законодательства.

Напомним, что особенностью действующих в России антимонопольных запретов являются запреты не только на действия, собственно ограничивающие конкуренцию, но и на действия, наносящие ущерб контрагенту (напомним формулировку запретов ст. 10 – «Запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц»). В европейской традиции конкурентного законодательства соответствующие запреты подразделяются на «исключающие» (ограничивающие конкуренцию) и «эксплуатирующие» (ущемляющие интересы отдельных лиц).

Справедливости ради надо отметить, что соотношение между «эксплуатирующими» и «исключающими» практиками с точки зрения воздействия на конкуренцию именно в регулируемых отраслях, проходящих процесс развития конкуренции, не вполне однозначно. В обычных отраслях можно с достаточно высокой уверенностью утверждать, что «эксплуатирующие» практики (например, слишком высокая цена) сама по себе не ограничивает конкуренцию на рынке того товара, цена на который высока. Напротив, все типы ‘margin squeeze’ («тарифных ножниц») ограничивают конкуренцию именно с помощью ущемления интересов отдельных лиц. Более того, тарифное регулирование в части цен на услуги ключевых мощностей прямо ставит целью поддержку конкуренции на потенциально конкурентном рынке путем предотвращения завышения цен для новых конкурентов.

Соответственно, многие решения органов тарифного регулирования, принятые в рамках закрепленных законом правил, могут при определенных условиях рассматриваться как противоречащие требованиям антимонопольного законодательства (Таблица 3.1).

Таблица 3.1. Возможные противоречия решений органов тарифного регулирования требованиям антимонопольного законодательства

Признаки нарушения закона «О защите конкуренции»	Квалификация практики	Применение в рамках тарифного регулирования	Спорные вопросы в назначении тарифов	Примеры регулируемых секторов
Тарифы, превышающие сумму необходимых для производства издержек и прибыли	Монопольно высокая цена	Регулирование по принципу «издержки плюс», включая RAB-регулирование	Экспертиза переменных затрат, экспертиза инвестиционных затрат, обоснование доходности	Электроэнергетика, теплоснабжение
Тарифы, превышающие сумму необходимых для производства издержек и прибыли	Монопольно высокая и монопольно низкая цена	Перекрестное субсидирование	Отклонение тарифов от суммы обоснованных затрат	Тарифы на газ и электроэнергию для промышленных потребителей и населения, тарифы на газ в разных регионах
Разный уровень регулируемых тарифов для покупателей разного	Экономически, технологически не обоснованное установление	Зависимость регулируемых тарифов от размера	Расчетная обоснованность разных тарифов для покупателей	Поставки природного газа промышленным потребителям

размера	разных цен на товар, создание дискриминационных условий	потребителя	разного размера	разного размера
---------	---	-------------	-----------------	-----------------

Практика применения закона «О защите конкуренции» в нерегулируемых отраслях показывает, что многие тарифы, назначаемые в отраслях естественных монополий, могут быть признаны противоречащими действующему антимонопольному законодательству. Парадоксально, главная угроза конкуренции – «тарифные ножницы», - может и не признаваться нарушением закона «О защите конкуренции». Во всяком случае, представляется, что такое признание требует интерпретации этой практики в контексте «создания дискриминационных условий», и до сих пор такая интерпретация в российском антимонопольном законодательстве не применялась

3.2.4. Угрозы конкуренции в регулируемых секторах и российское антимонопольное законодательство: предварительные выводы

Подводя итог, тарифные решения могут создавать угрозы для развития конкуренции в отраслях естественных монополий, проходящих период дерегулирования. Несмотря на то, что сколько-нибудь убедительные оценки отрицательного воздействия отдельных тарифных решений на конкуренцию на рынках в российских секторах естественных монополий отсутствуют, нет оснований утверждать, что отсутствуют и подобные решения. В то же время не очевидно, что новации закона «О защите конкуренции» смогут предотвратить ограничения конкуренции в регулируемых отраслях, как в силу специфики воздействия регулируемых тарифов на конкуренцию, так и в силу противоречий между принципами отраслевого регулирования и требованиями антимонопольного законодательства в России.

3.2.5. Правовые проблемы применения антимонопольных запретов на решения органов тарифного регулирования

Применение антимонопольных запретов на решения органов тарифного регулирования, как они сформулированы в проекте закона, может столкнуться с рядом процедурных проблем, важных для результатов применения запретов:

- запрет распространяется собственно на решения органа тарифного регулирования, но не на компанию, назначающую соответствующую цену на свои услуги;
- соответственно, в качестве санкций предусматривается штраф до 50 тыс. руб. или дисквалификация на срок до трех лет. Вместе с тем, по практике применения статей 15 и 16 закона «О защите конкуренции», можно ожидать, что скорее всего признание тарифа нарушением антимонопольного законодательства повлечет лишь отмену соответствующего решения;
- в качестве признака нарушения требований антимонопольного законодательства рассматривается *нарушение порядка* назначения тарифов, которое привело к ограничению конкуренции. На наш взгляд, такая формулировка отделяет предполагаемое нарушение от других нарушений ст. 15 и ст.16 закона «О защите конкуренции». Как правило, описание этих нарушений предполагает, что орган тарифного регулирования принимает решения, ограничивающие конкуренцию, находясь в рамках своей компетенции, но выбирая неправильные способы решения стоящих перед ним проблем. В свою очередь, предлагаемая

формулировка рассматривает в качестве нарушения закона «О защите конкуренции» собственно действия, прямо противоречащие законодательству о тарифном регулировании в конкретной отрасли;

- соответственно, предполагается, что антимонопольная политика будет основана не на методе оценки *последствий тарифных решений*, а на методе *контроля соблюдения процедуры*. Подобный метод конкурентной политики применялся и применяется, однако не столько в отношении контроля за соблюдением закона «О защите конкуренции», сколько в отношении контроля за соблюдением закона «О государственных закупках».

3.3. Возможные выигрыши от введения регулирования

Количественная оценка выигрышей от введения регулирования должна учитывать как краткосрочные эффекты перераспределения благосостояния, так и долгосрочные эффекты для благосостояния. Краткосрочные эффекты зависят от завышения регулируемых тарифов по сравнению с потенциальным уровнем. Долгосрочные эффекты зависят от влияния текущего уровня тарифов на стимулы повышения производственной эффективности и соответствующего снижения затрат, а также от стимулов входа новых участников на рынок.

Не имея никаких количественных ориентиров для оценки возможного положительного эффекта, в данном разделе мы пойдем иным путем – оценим необходимые масштабы снижения тарифов для того, чтобы компенсировать издержки дополнительного контроля тарифных решений.

3.4. Издержки от введения регулирования

Издержки от введения регулирования зависят от двух компонентов – от масштабов контроля и от стоимости одной проверки. Минимальная стоимость экспертизы одного тарифа, определенная по принципу рыночной альтернативы, составляет 50 тыс.руб..²⁹ Вместе с тем, можно быть уверенными, что эта оценка слушком низка по двум соображениям. Во-первых, подобная экспертиза ограничивается применением нормативных требований к представленным организацией данным, отнюдь не предполагая возможную недобросовестность в составлении отчетности. Во-вторых, подобная экспертиза никогда не ставит задачу определить соответствие тарифа требованиям антимонопольного законодательства. Подводя итог, мы принимаем оценку стоимости экспертизы на соответствие тарифа одновременно установленным законом процедурам и требованиям антимонопольного законодательства на уровне 200 тыс.руб.

Масштабы контрольно-надзорной деятельности ограничены сверху числом объектов контроля. Объектом контроля является один тариф, установленный органом тарифного регулирования. Единая база регулируемых тарифов отсутствует, доступные данные дают возможность определить число объектов приблизительно.

²⁹ Расценки Центра судебных экспертиз – от 50 тыс. руб. за один тариф <http://sud-expertiza.ru/ekspertiza-v-energeticheskoy-sfere-i-zhkh/>; аудиторско-консалтинговая фирма ЭрКон – от 50 тыс.руб. за один тариф http://www.er-con.ru/netcat_files/Image/price_tarif.pdf. Однако как обычно для рекламных объявлений, можно считать, что это нижний предел тарифов. И действительно, экспертные интервью дают другую оценку – 200 тыс. руб. для тарифа http://www.kaliningradka.ru/site_pc/region/index.php?ELEMENT_ID=9021.

Органом тарифного регулирования является Федеральная служба по тарифам РФ на федеральном уровне и органы тарифного регулирования на уровне субъектов Федерации. Региональные органы тарифного регулирования носят разные названия – управления по ценам и тарифам, комитета по ценам и тарифам, региональные энергетические комиссии.

Большая часть тарифных решений принимаются Федеральной службой по тарифам и региональными органами тарифного регулирования совместно – в особенности это относится к тарифам для населения. ФСТ России устанавливает предельный уровень тарифа, а региональный орган тарифного регулирования – конкретный тариф в установленных пределах. Это дает возможность определять общее число тарифов, устанавливаемых для населения, на основе удвоения числа соответствующих решений региональных органов тарифного регулирования.

Типичный региональный орган тарифного регулирования принимает в год не менее 400 решений о тарифах, из которых большая часть приходится на решения о тарифах для населения (теплоснабжение, горячая и холодная вода, другие коммунальные услуги, тарифы на перевозку в городском транспорте, тарифы на сжиженный газ, пригородные железнодорожные перевозки). Для промышленных потребителей региональные органы тарифного регулирования устанавливают тарифы на технологическое присоединение к распределительным сетям в секторах электроэнергетики и газа, наценки гарантирующих поставщиков в электроэнергетике, водоснабжение и водоотведение, предельные наценки на социально значимые товары (например, детское питание и лекарственные средства – хотя это делается далеко не во всех регионах). Грубо, около 30 тарифных решений региональных органов тарифного регулирования предваряются решениями ФСТ. Соответственно, это дает около 34,5 тыс. тарифных решений, конечными пунктами принятия которых являются региональные органы тарифного регулирования.

Число тарифных решений, принимаемых ФСТ, перечислить непросто. В полномочия ФСТ России входит тарифное регулирование в электроэнергетике, газоснабжении, нефтяном секторе, на железнодорожном транспорте, в секторе услуг аэропортов, в секторе связи, в коммунальном хозяйстве, в сфере транспортной безопасности, а также полномочия по регулированию цен (наценок) на социально значимые товары.

В большинстве случаев объектом утверждения является несколько разновидностей тарифов, при одном типе тарифа – разные величины тарифов для применения в разных обстоятельствах. Например, в секторе транспортировки нефти устанавливается тариф для семи маршрутов. В других секторах число тарифных решений гораздо выше. Даже в том случае, когда для определения тарифов применяется утвержденная формула (например, при определении оптовой цены на газ), каждые полгода для установления конкретной предельной цены для промышленных потребителей в каждом конкретном регионе применяются поправочные коэффициенты. Помимо собственно оптовой цены для региона утверждается плата за снабженческо-сбытовые услуги, тарифы на транспортировку по магистральным сетям в рамках конкретных маршрутов и т.д. Значительная часть тарифных решений применяется с полугодовой периодичностью.

Не прибегая на данном этапе к конкретным подсчетам, число тарифных решений, принимаемых на уровне ФСТ и не передаваемых в дальнейшем региональным органам регулирования должно составлять около 5 тыс. В целом, число ежегодных решений в системе тарифного регулирования в России должно составлять около 40 тыс.

3.4.1. Издержки антимонопольного органа

Для прогнозирования издержек антимонопольного органа на соблюдение законодательных требований необходимо принять предположения о принципе отбора

тарифных решений для контроля. Прогноз применения вводимой законодательной нормы можно сделать на основе обобщения опыта контрольно-надзорной деятельности в отношении государственных закупок. Большая часть проверок проводилась антимонопольными органами на основе данных о полученных жалоб. В период с 2007 по 2012 г. доля жалоб, по которым проводилась проверка, не опускалась ниже 50%, обычно составляя около 2/3.

Как показывают данные рис. 3.1, внимание к жалобам, помимо собственно распространения нарушений законодательства о государственных закупках, дало толчок росту жалоб. Число обращений в антимонопольные органы в течение 2007-2012 гг. росло экспоненциально, причем не было свидетельств приостановления этого роста. В итоге при общем числе лотов, выставляемых на закупки (включая аукционы и конкурсы, а также закупки из единственного источника) около 10 млн., ежегодно антимонопольные органы получали от 10 до 60 тыс. жалоб, что составляло от 0,1 до 0,6% к общему числу лотов, и эти жалобы приводили к проверкам от 0,05 до 0,4% закупаемых лотов. Однако если относить число жалоб проверок к числу лотов, закупаемых в рамках аукционов и конкурсов (что выглядит обоснованным, поскольку именно к процедуре проведения аукционов и конкурсов, в противоположность запросу котировок и закупкам у единственного источника, можно предъявить больше претензий в нарушении процедуры), то соответствующая пропорция увеличится практически в двадцать раз – от 1 до 8% закупаемых лотов служили объектами проверки.

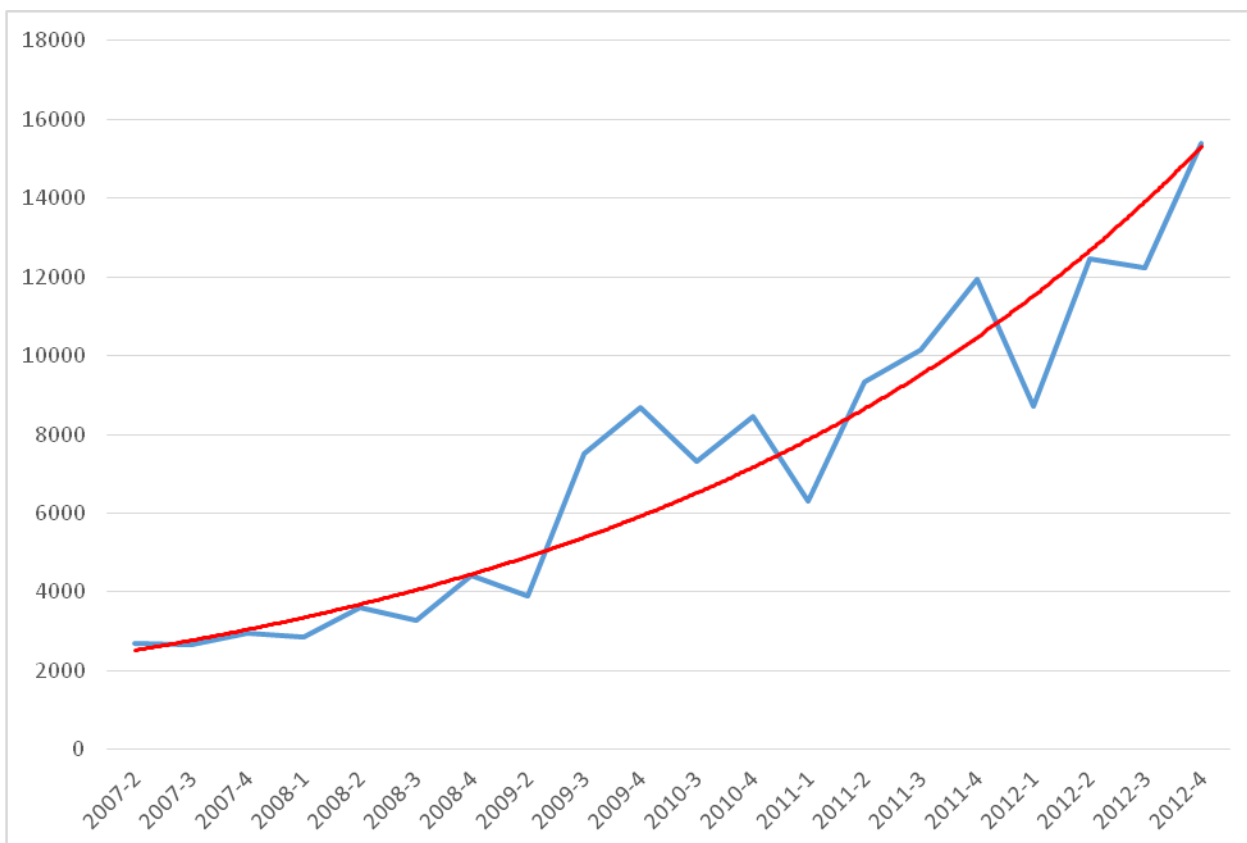


Рис.3.1. Динамика жалоб на проведение закупок (поквартально) в ФАС России: 2007-2012 гг.
 Источник: материалы докладов о результатах деятельности органов ФАС по контролю за соблюдением законодательства о государственном заказе

Можно ожидать не меньшей (а скорее большей) пропорции жалоб на решения органов тарифного регулирования. Связано это в первую очередь с тем, что гораздо выше число субъектов, которые могут считать себя ущемленными и способные подготовить жалобу в антимонопольные органы. В дополнение к промышленным потребителям это граждане и представляющие их органы защиты прав потребителей и общественные организации.

Однако если взять 1-2% в качестве консервативной оценки доли тарифных решений органов тарифного регулирования, которые будут служить объектом жалоб, мы получим 400-800 жалоб в течение года. Если антимонопольные органы будут расследовать жалобы на решения органов тарифного регулирования в той же пропорции, как это делалось в отношении жалоб на проведение государственных закупок, мы получим 300-500 расследований ежегодно. С учетом 200 тыс. руб. на проведение одной экспертизы (напомним, это консервативная оценка), на экспертизу решений органов тарифного регулирования будет потрачено от 60 до 100 млн. руб. в год.

Представленная оценка является весьма консервативной. В том случае, если масштабы контроля решений органов тарифного регулирования будут приближаться к масштабам контроля за соблюдением процедур государственных закупок, дополнительные расходы антимонопольных органов возрастут гораздо более существенно. По экспертным оценкам, в структуре деятельности ФАС России затраты на контроль на соблюдением процедур государственных закупок занимают до 25-30% от общего объема деятельности. С учетом того, что бюджет ФАС России в 2013 г. составлял около 1700 млн. руб., **дополнительные расходы на контроль решений органов тарифов могут составить от 425 до 560 млн. руб. в год.** Такой значительный разброс оценок объясняется тем, что главный ненаблюдаемый фактор – насколько широко будет трактоваться понятие в практике применения антимонопольного законодательства понятие «нарушение процедуры тарифного регулирования».

3.4.2. Издержки органов тарифного регулирования

Полученная оценка не учитывает масштабов расходов органов тарифного регулирования (региональных энергетических комиссий и ФСТ России) на проверку соответствия процедур при назначении тарифов. Представляется, что минимальную оценку расходов мы можем дать, исходя из предположения о том, что в том случае, когда жалобы рассматриваются по существу, и органы ФАС России обнаруживают признаки нарушения, расходы органов тарифного регулирования сравниваются с расходами органов ФАС. По практике осуществления контроля на соблюдением законодательства о государственных закупках, ФАС России рассматривал по существу около 75% поступивших жалоб, а обоснованными из поступивших жалоб признавалось от 25 до 35% от поступивших. Соответственно, мы можем утверждать, что минимальный порог дополнительных расходов органов тарифного регулирования – **15 млн. руб. в год**, а максимальный – **195 млн. руб. в год**. Как указывалось выше, такой высокий разброс объясняется неопределенностью трактовки нарушения процедуры.

3.4.3. Определение необходимых масштабов снижения цены для того, чтобы контроль был оправдан

Последующий анализ основан на нескольких предпосылках:

1. Задачей контроля органов тарифного регулирования со стороны ФАС является непосредственно снижение тарифов для конечных потребителей. Ни одно из публичных выступлений не дает оснований для предположения о том, что от дополнительного контроля возможны другие положительные эффекты.

2. В регулируемых отраслях спрос конечных потребителей можно считать в краткосрочном периоде неэластичным. Вот почему в данном разделе используется иной метод, по сравнению с примененным в разделе 1. *Результат возможного снижения цены – произведение изменения тарифов на физический объем потребления*, - будет рассматриваться как величина дополнительного выигрыша потребителей.
3. Необходимо уточнить нашу позицию относительно трактовки экономического содержания дополнительного выигрыша потребителей. С одной стороны, это чистое перераспределение денег от продавцов к покупателям. С другой стороны, есть основания для того, чтобы рассматривать и в этом случае изменение благосостояния как положительное. Это верно в том случае, если мы придерживаемся точки зрения о возможности рассматривать эффективность с точки зрения *распределительной*. Такая позиция в мировой экономической науке существует, хотя и не является господствующей: согласно ей, перераспределение денег от участников с низкой предельной оценкой денег к участникам с высокой предельной оценкой денег (грубо – от богатых к бедным) повышает совокупную полезность при неизменной сумме денег.
4. Трактруя дополнительный выигрыш потребителей как индикатор положительного эффекта, следует оговорить, какого рода потребителей мы подразумеваем. С нашей точки зрения, целесообразно ограничиться рассмотрением конечных потребителей – физических лиц. Такая точка зрения имеет несколько оснований. Во-первых, только к домохозяйствам применим изложенный выше подход о положительных эффектах перераспределения. Во-вторых, на большинстве рынков, где существует тарифное регулирование, одновременно существует возможность приобрести товар (услугу) на условиях нерегулируемой цены (и значительная часть промышленных потребителей на ряде рынков это делает – например, промышленные потребители на рынке природного газа). Поэтому логично предположить, что в случае неудовлетворенности регулируемыми тарифами промышленный потребитель обратится не с жалобой в ФАС, а к альтернативному поставщику.

Поскольку мы не имеем данных о масштабах завышения тарифов на услуги естественных монополий *именно в результате неверных решений ФСТ, в противоположность обычной неэффективности*, мы можем поставить противоположный вопрос – если масштабы проверок соответствуют нашим предсказаниям, обоснованность жалоб и их действенность (с точки зрения того, что решения антимонопольных органов возымели реальный положительный эффект) – практике применения закона о государственных закупках (в части обоснованности жалоб) и практике применения конкурентного законодательства (в части результатов оспаривания), каковы должны быть масштабы снижения цены на целевых рынках для того, чтобы суммарный выигрыш достиг уровня затрат на процедуры?

Для определения границы необходимого выигрыша применяется следующий подход. Пусть в соответствии с данными ранее оценками антимонопольный орган проверяет процедуры от 400 до 800 решений органов тарифного регулирования, и все они проверяются на основании жалоб. Пусть от 20 до 25% жалоб являются обоснованными (что безусловно оптимистичная оценка). Пусть во всех случаях, когда жалобы обоснованы, ФАС удается это обнаружить и выдать соответствующее предписание (что еще более оптимистичная оценка). Но при этом предположим, что не идеально исполнение решений ФАС, и лишь 60% выданных предписаний исполняются (и эта оценка оптимистична). Вероятности независимы. Тогда вероятность получить положительный результат от проверки мы имеем с вероятностью от 12 до 15%. Пусть стоимость проверки для системы государственного регулирования составляет 300 тыс.

руб. (с учетом расходов ФАС и ФСТ). Для того, чтобы эти расходы сопровождались хотя бы не снижением благосостояния, выигрыш покупателей в том случае, когда он возможен, должен составлять приблизительно от 2000 до 2500 тыс. руб.

Проанализируем, какое процентное снижение тарифов в разных регулируемых секторах обеспечило бы такое перераспределение благосостояния в пользу покупателей. Рассмотрим три разных региональных рынка – как с точки зрения отраслевой принадлежности, так и с точки зрения самого региона (Таблица 2).

Как мы видим, необходимый для достижения положительного результата эффект во всех рассмотренных сферах обеспечивается даже небольшим снижением тарифов. Таким образом, главная проблема оценки эффекта законодательного изменения связана со способностью обеспечить связь между оценкой соблюдения процедуры при назначении тарифа, с одной стороны, и фактическим снижением уровня тарифа, с другой. Мы сомневаемся в возможности эту связь обеспечить.

3.5. Риски законодательных изменений

3.5.1. Снижение правовой определенности благодаря противоречию между отраслевым и конкурентным законодательством

Возможность пересмотра регулируемых тарифов по основаниям, утвержденными антимонопольным законодательством, в отличие от отраслевого законодательства в регулируемых секторах, создаст дополнительные источники правовой неопределенности. Как уже указывалось, многие тарифные решения в секторах естественных монополий могут выглядеть как противоречащие требованиям антимонопольного законодательства (различия тарифов на одно и то же благо для разных покупателей, для покупателей из разных регионов, для покупателей разного размера). До сих пор антимонопольные запреты на решения органов тарифного регулирования не применялись, однако сама возможность такого применения повышает правовую неопределенность для участников отраслей.

3.5.2. Оппортунизм субъектов тарифного регулирования

В признании решений органов тарифного регулирования незаконными могут быть заинтересованы не только потребители услуг естественных монополий, но и сами субъекты регулирования, в том числе по вполне оппортунистическим соображениям. Если решение органа тарифного регулирования признается незаконным или по крайней мере оспаривается, на момент такого оспаривания на компании не может возлагаться ответственность за действия, противоречащие решениям органов тарифного регулирования. Вот почему в жалобах в антимонопольный орган могут быть заинтересованы не только покупатели услуг субъектов естественных монополий, но и собственно субъекты естественных монополий – если они хотят назначить тарифы, отличающиеся от уровня, установленного органом тарифного регулирования. Вот почему непосредственным эффектом введения регулирующей нормы может быть как снижение, так и повышение тарифов на услуги естественных монополий по сравнению с регулируемым уровнем.

Таблица 2. Расчет масштабов снижения регулируемой цены, компенсирующую расходы на дополнительный контроль (по данным 2012 г.)

№№	Регион	Отрасль	Объем потребления (2012)	Ед. изм.	Тариф мин	Тариф макс	Ед. изм	Оборот мин (млн. руб.)	Оборот макс (млн.руб.)	Процент снижения тарифа мин, %	Процент снижения тарифа макс, %
1	Воронежская область	Природный газ	1481	млн. куб.м.	2904	5192	руб за 1000 куб.м.	4300,82	7689,352	0,03	0,05
2	Кировская область	Электроэнергия	1073	млн. кВтч	1,69	2,57	руб за кВтч	1813,37	2757,61	0,0007	0,001
3	Новосибирская область (покупатели СИБЭКО)	Тепловая энергия	11814	тыс. гКал	752,9	796,9	руб/гКал	8894,76	9414,577	0,02	0,03

Примечание: в каждом случае использовались минимальные и максимальные тарифы из установленных в 2012 г., для электроэнергии – одноставочные тарифы

Источник: *расчеты авторов на основании данных ФСТ*

3.5.3. Оппортунизм покупателей продукции (услуг) субъектов тарифного регулирования

Потенциальная незаконность решений органов тарифного регулирования может привести к дополнительному снижению стимулов покупателей по выполнению своих контрактных обязательств. В первую очередь речь идет о неплатежах. Масштабы неплатежей за поставляемую продукцию и услуги в отраслях естественных монополий и так достаточно велики. Например, по данным ОАО Межрегионгаз, в 2012 г. сумма накопленной просроченной задолженности промышленных потребителей за газ в адрес компании достигла 165 млрд. руб., что составляло больше 20% от объема выручки компании в том же 2012 г. (около 740 млрд. руб.), Долги за коммунальные услуги в России в 2013 г. превысили 260 млрд. руб., из них более 2/3 составляют долги за электроэнергию. Некоторая часть просроченной задолженности объясняется объективными причинами, однако значительная – отсутствием эффективного принуждения к исполнению условий договоров. Неудивительно, что в виде деятельности «Производство и распределение электроэнергии, газа и воды» (которые принадлежат к секторам естественных монополий), по данным Росстата доля просроченной задолженности в общей сумме задолженности превышает аналогичный показатель по экономике в целом (24% против 8%)³⁰. Можно ожидать, что выигрышами от оспаривания решений органов тарифного регулирования воспользуются в первую очередь те участники рынка, которые относятся к неплательщикам, и общая сумма неплатежей возрастет.

3.5.4. Препятствие реформам в отраслях естественных монополий

Еще один возможный риск связан с происходящими реформами тарифного регулирования. По общему мнению, реформы тарифного регулирования в России проводятся медленно и непоследовательно. Заметим, это в целом соответствует мировой практике: преобразования в секторах естественных монополий относятся к сферам преобразования с самым высоким риском неудачи. Одной из особенностей российских реформ служит то, что во многих отраслях они демонстрируют вариативность. Например, можно ожидать, что в теплоснабжении в ближайшее время в разных регионах будут сосуществовать четыре разных принципа назначения тарифов: назначение тарифа по принципу «издержки плюс», вариант этого тарифа, основанный на RAB-регулировании (мы относим эту модель к разновидности общей модели «издержки плюс», поскольку она лишь видоизменяет способ начисления экономических издержек), назначение тарифа по принципу индексации, назначение тарифа по принципу альтернативной котельной. За последние несколько лет дважды изменился принцип определения тарифа на услуги электросетевых компаний – вначале произошел (пусть частичный и непоследовательный) переход от принципа регулирования по принципу «издержки плюс» к принципу RAB-регулирования, а затем от RAB- регулирования к индексации.

В этих условиях не только затрудняется какая бы то ни было оценка процедур назначения тарифов – коль скоро отсутствует единая для всех субъектов регулирования методика, и эта методика претерпевает существенные изменения со временем. При выборе модели регулирования критерием решения могут стать низкие издержки внешней экспертизы процедуры определения тарифов. Как ни парадоксально, в этом контексте могут стать привлекательными процедуры определения тарифов, более привычные для органов

³⁰ Россия в цифрах, 2013 г. Интернет-адрес: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_11/IssWWW.exe/Stg/d2/23-26.htm

тарифного регулирования, допускающие меньшую дискрецию, но при этом в наименьшей степени соответствующие задачам повышения эффективности регулирования. Например, регулирование по принципу «издержки плюс» с этой точки зрения привлекательнее, чем регулирование по принципу «альтернативной котельной», поскольку опирается на внешние для регулятора (хотя это не значит, что совершенно правдивые) данные об издержках регулируемой компании. В таких обстоятельствах антимонопольный контроль может стать фактором, препятствующим успешным реформам регулирования.

3.6. Альтернативные способы достижения поставленных целей

3.6.1. Дерегулирование

Мировая практика знает немного примеров снижения тарифов под воздействием внешней экспертизы – экспертизы за пределами органа тарифного регулирования. В то же время существуют многочисленные примеры снижения тарифов в результате дерегулирования. Например, в Бразилии результате проведения реформы в секторах естественной монополии и создания независимых регуляторов (Anatel - телекоммуникации, Aneel - электроэнергетика, ANP – газ и нефтепродукты) тарифы для конечных потребителей в среднем сократились на 3,4% в реальном выражении³¹.

3.6.2. Изменение принципов тарифного регулирования

Магистральное направление реформы тарифного регулирования в мире – разрушение связи между регулируемыми тарифами и издержками регулируемых компаний. Основной целью такой реформы служит создание стимулов к повышению производственной эффективности – то есть экономии издержек. Способом решения этой задачи служат разные схемы тарифного регулирования – включая регулирование «по эталону», индексацию тарифов без привязки к издержкам, - и обсуждение их сравнительных преимуществ и недостатков не входит в задачи настоящей работы. Однако все эти альтернативные методы регулирования объединяет одна особенность – они существенно снижают дискрецию органа тарифного регулирования. Регулируемая цена устанавливается на основе объективного индикатора, и возможности повлиять на уровень этой цены с помощью нарушения процедуры становятся объективно ниже.

Одним из способов противодействия ‘margin squeeze’ при одновременном ограничении уровня конечной цены – переход к регулированию цен на конечных рынках по принципу привязки к эталону. В этом случае регулируемая цена привязывается не к уровню издержек, а к уровню цены на сопоставимом рынке. Например, регулируемая цена на газ привязывается определенным образом к уровню биржевой цены газа. На мировых рынках газа такой принцип регулирования (он известен как «Gas to Gas») становится все более распространённым – по данным Международного Союза Газа, в 2012 г. таким образом устанавливалась цена на 40% потребляемого в мире газа, против 30% в 2005 г.³²

Заметим, что внедрение именно такого принципа регулирования является непосредственной задачей реформы тарифного регулирования и в России. Например, оптовая цена на газ для промышленных потребителей должна в ближайшем будущем устанавливаться по принципу «равнодоходности продаж с европейским нетбэком».

³¹ Goldstein A. (2002) Brazilian regulatory agencies: early appraisal and looming challenges, Centre on Regulation and Competition, paper 43, Интернет адрес: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/30615/1/cr020043.pdf>

³² Wholesale Gas Price Survey - 2013 Edition. - A global review of price formation mechanisms 2005 -2012, International Gas Union, 2013, p.21. Интернет адрес: <http://www.igu.org/gas-knowhow/publications/igu-publications/Wholesale%20Gas%20Price%20Survey%20-%202013%20Edition.pdf>

Аналогичный принцип регулирования предполагается вводить и для тарифов на теплоснабжение – «регулирование от эталонной котельной».

3.6.3. Создание специализированного регулятора для установления тарифов на услуги ключевых мощностей

Один из приемов, успешно используемых в мировой практике совершенствования регулирования – отделение полномочий по назначению тарифов и контролю за присоединением между разными исполнительными органами. Принцип реформы состоит в том, чтобы вывести объективное противоречие интересов, возникающее при регулировании тарифов, за пределы одного регулирующего органа, и при этом максимально сузить сферу ответственности конкретного регулирующего органа.

В том случае, когда целью независимого регулятора служит исключительно контроль тарифов на услуги ключевых мощностей (естественно-монопольного компонента), его создание может привести к эффективному ограничению тарифов на услуги этих мощностей. Один из самых ярких примеров – создание в Германии в 2005 г. *Bundesnetzagentur*, регулятора, ответственного за определение тарифов на использование сетей передачи электроэнергии и газопроводов. После множества неудачных попыток ограничить рост тарифов на использование ключевых мощностей в электроэнергетике и газе со стороны антимонопольного органа (*Bundeskartellamt*) решения независимого регулятора позволили достичь поставленной цели – снизить тарифы доступа к сетям передачи электроэнергии (от 8 до 12% для сетей разного напряжения)³³.

В Дании орган тарифного регулирования в электроэнергетике (DTe), созданный в 1998 году как независимый регулятор, по мнению экспертов являлся частью органа конкурентной политики Дании (NMa). Изначально областью его регулирования была только электроэнергетика, но после 2001 года полномочия DTe распространились и на газовый сектор. DTe регулирует тарифы на передачу электроэнергии, а также осуществляет сравнительный анализ тарифов различных распределительных компаний: в период 2001-2003 объектом регулирования выступала только цена, а в 2004-2006гг. и качество услуг³⁴. В результате регулирования за 2001-2006гг. анализируемые тарифы в электроэнергетике сократились в среднем на 16,7 % (без корректировки на инфляцию), а в тарифы на передачу газа – на 20,5 % (без корректировки на инфляцию), что в итоге привело к сокращению издержек компаний в размере 1,9 млрд.долл³⁵.

³³ Grote D. Can an 'independent' regulator be effective in a hostile environment? - a case study on the political economy of the German electricity sector, seminar of Centre for Market and Public Organization, 11th of June 2008, [Интернет-адрес
\[https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uea.ac.uk%2Fpolopoly_fs%2F1.106475!grote.ppt&ei=hSslU_yoBKLm4wSIuYHoCQ&usg=AFQjCNEGYwvIA0uRg_gAhFVC_eTrmh0RYg&sig2=2bT-U89rZGpNNQkpfTfxXg&bvm=bv.62922401,d.bGE&cad=rjt\]\(https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uea.ac.uk%2Fpolopoly_fs%2F1.106475!grote.ppt&ei=hSslU_yoBKLm4wSIuYHoCQ&usg=AFQjCNEGYwvIA0uRg_gAhFVC_eTrmh0RYg&sig2=2bT-U89rZGpNNQkpfTfxXg&bvm=bv.62922401,d.bGE&cad=rjt\)](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.uea.ac.uk%2Fpolopoly_fs%2F1.106475!grote.ppt&ei=hSslU_yoBKLm4wSIuYHoCQ&usg=AFQjCNEGYwvIA0uRg_gAhFVC_eTrmh0RYg&sig2=2bT-U89rZGpNNQkpfTfxXg&bvm=bv.62922401,d.bGE&cad=rjt)

³⁴ Damme E., Pragmatic Privatisation: The Netherlands 1982 – 2002. TILEC discussion paper 2004-007. Интернет адрес: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=60255>

³⁵ NMa Annual Report, 2003, p. 62. Интернет адрес: [Интернет адрес:
\[https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDwQFjAD&url=https%3A%2F%2Fwww.acm.nl%2Fen%2Fdownload%2Fpublication%2F%3Fid%3D6462&ei=MDQIU52hBK084ATShoHgDQ&usg=AFQjCNGDoFtYkVtwEbda2m2hk5Is1kqMPA&sig2=mPs3KK7sLEt8jqZOVs_wAqA&bvm=bv.62922401,d.bGE&cad=rjt\]\(https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDwQFjAD&url=https%3A%2F%2Fwww.acm.nl%2Fen%2Fdownload%2Fpublication%2F%3Fid%3D6462&ei=MDQIU52hBK084ATShoHgDQ&usg=AFQjCNGDoFtYkVtwEbda2m2hk5Is1kqMPA&sig2=mPs3KK7sLEt8jqZOVs_wAqA&bvm=bv.62922401,d.bGE&cad=rjt\)](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CDwQFjAD&url=https%3A%2F%2Fwww.acm.nl%2Fen%2Fdownload%2Fpublication%2F%3Fid%3D6462&ei=MDQIU52hBK084ATShoHgDQ&usg=AFQjCNGDoFtYkVtwEbda2m2hk5Is1kqMPA&sig2=mPs3KK7sLEt8jqZOVs_wAqA&bvm=bv.62922401,d.bGE&cad=rjt)

В ЕС в рамках реформы дерегулирования в электроэнергетике Директива ЕС (2003)³⁶ обязала страны создать независимые регулирующие органы с целью повышения эффективности и снижения издержек в монопольном компоненте сектора естественной монополии. За период 1997-2003 цены на электроэнергию для конечных потребителей: домохозяйств и промышленных компаний сократились на 6,2-9,5% соответственно. Данное снижение рассматривается как свидетельство повышения эффективности в результате дерегулирования отрасли. В среднем в странах ЕС тарифы на передачу электроэнергии сократились на 9% в реальном выражении в 2002-2003 гг.³⁷

3.7. Выводы о возможных последствиях антимонопольного контроля решений органов тарифного регулирования

Экспертиза решений органов тарифного регулирования способна привести к положительным эффектам для потребителей даже при предпосылке о весьма ограниченной действенности подобной экспертизы. Однако в том случае, если внешняя экспертиза процедур не будет иметь положительных эффектов, изменения приведут к дополнительным расходам органов контроля на сумму от **75 до 755 млн. руб. в год.**

³⁶ DIRECTIVE 2003/54/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL,
Интернет адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:176:0037:0055:EN:PDF>

³⁷ Jamasb T., Pollitt M. (2005) Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalization & Integration, The Energy Journal, 26, 11-41

Приложение 1. Данные, использованные для оценки ожидаемых эффектов применения Правил недискриминационного доступа

Таблица 7 - Коэффициенты концентрации производства по некоторым видам экономической деятельности, %, 2011-2012 гг.

Вид экономической деятельности	2011		2012	
	По 1-му пред-ю	По 3-м пред-ям	По 1-му пред-ю	По 3-м пред-ям
Добыча бурого угля подземным способом	63	100	62	100
Агломерация бурого угля			100	100
Добыча и агломерация торфа	50	75	49	69
Добыча торфа	56	79	53	74
Агломерация торфа	100	100	61	100
Добыча природного газа и газового конденсата	53	96	82	100
Сжижение и регазификация природного газа для транспортирования			85	100
Предоставление услуг по доразведке месторождений нефти и газа на особых экономических условиях (по соглашению о разделе продукции - СРП)			84	100
Добыча и обогащение (сортировка) урановых руд	81	100	62	100
Добыча железных руд подземным способом	62	95	58	94
Добыча и обогащение медной руды	33	59	51	75
Добыча и обогащение алюминийсодержащего сырья (бокситов и нефелин- апатитовых руд)	96	100	97	100
Добыча алюминийсодержащего сырья подземным способом	100	100	100	100
Добыча алюминийсодержащего сырья открытым способом	100	100	100	100
Добыча руд и песков драгоценных металлов (золота, серебра и металлов платиновой группы)	80	92	83	93
Добыча и обогащение свинцово-цинковой руды	56	88	61	90
Добыча и обогащение оловянной руды	53	100	73	100
Добыча и обогащение руд прочих цветных металлов	100	100		
Добыча сланцев	62	100	51	100
Добыча минерального сырья для химических производств и производства удобрений	57	97	52	98

Добыча и производство соли	80	100	83	100
Добыча прочих полезных ископаемых, не включенных в другие группировки	65	98	71	100
Добыча природного асфальтита и природного битума	100	100		
Добыча драгоценных и полудрагоценных камней; добыча природных абразивов, пемзы, асбеста, слюды, кварца и прочих неметаллических минералов, не включенных в другие группировки	65	98	71	100
Добыча драгоценных и полудрагоценных камней, кроме алмазов, самоцветов и янтаря	83	100	100	100
Добыча вермикулита	98	100	100	100
Добыча асбеста	71	100	74	100
Производство шипаной шерсти, сырых шкур и кож крупного рогатого скота, животных семейства лошадиных, овец, коз и свиней			100	100
Производство пищевых животных жиров	100	100	100	100
Производство непищевых субпродуктов	100	100	100	100
Производство пера и пуха	72	100	64	100
Предоставление услуг по тепловой обработке и прочим способам переработки мясных продуктов	63	99	100	100
Производство комбинированных жиров	89	100	86	96
Производство кисло-молочной продукции	56	77	56	78
Производство кукурузного масла, крахмала и крахмалопродуктов	69	80	71	84
Производство кукурузного масла	100	100	68	100
Производство крахмала и крахмалопродуктов; производство сахаров и сахарных сиропов, не включенных в другие группировки	70	81	71	84
Производство готовых кормов для домашних животных	88	96	86	94
Производство какао	50	100	91	100
Производство детского питания и диетических пищевых продуктов	62	91	50	91
Производство растительных соков и экстрактов, пептических веществ, растительных клеев и загустителей	89	100	90	100
Производство пищевых ферментов	68	100	71	100

Производство сидра и прочих плодово-ягодных вин	61	99	69	95
Производство прочих недистиллированных напитков из сброженных материалов	55	98	56	100
Производство солода	30	89	38	91
Производство древесины, пропитанной или обработанной консервантами или другими веществами	84	100	87	99
Предоставление услуг по пропитке древесины	90	100	95	100
Производство модифицированной древесины	74	99	82	97
Производство деревянных инструментов, корпусов и рукояток инструментов, рукояток щеток и метелок, обувных колодок и растяжек для обуви	100	100	72	100
Производство изделий из пробки, соломки и материалов для плетения	100	100	100	100
Производство бумаги и картона	92	97	92	99
Производство писчебумажных изделий	85	94	87	96
Издание карт и атласов, в том числе для слепых	68	100	78	100
Издание звукозаписей	93	100	93	100
Копирование записанных носителей информации	66	98	78	99
Копирование звукозаписей	96	100	100	100
Копирование видеозаписей	94	100	79	100
Копирование машинных носителей информации	100	100	100	100
Производство кокса	40	89	40	91
Производство промышленных газов	43	73	59	74
Производство красителей и пигментов	32	77	23	55
Производство синтетического и гидролизного этилового спирта	86	100	100	100
Производство синтетического каучука	76	88	73	84
Производство органических поверхностно-активных веществ, кроме мыла	48	100	90	97
Производство эфирных масел	71	100	72	100
Производство фотоматериалов	81	100	66	100
Производство готовых незаписанных носителей информации	85	100	52	100

Производство химически модифицированных животных или растительных жиров и масел (включая олифу), непищевых смесей животных или растительных жиров и масел	100	100	100	100
Производство смазочных материалов, присадок к смазочным материалам и антифризов	97	99	87	95
Восстановление резиновых шин и покрышек	64	100	62	100
Производство блоков для мощения,стеклоблоков плит и прочих изделий из прессованного или отформованного стекла, использованного в строительстве	96	100	97	100
Производство стекол для часов или очков, не подвергнутых оптической обработке	100	100		
Производство стеклянных деталей электрических ламп и осветительной арматуры, световых указателей, световых табло и др.	54	100	54	100
Производство электрических изоляторов из стекла	70	100	66	100
Производство статуэток и прочих украшений из стекла, полученных методом выдувания из расплавленной стеклянной массы	100	100	100	100
Производство искусственного графита, коллоидного или полуколлоидного графита, продуктов на основе графита или прочих форм углерода в виде полуфабрикатов	82	98	73	92
Производство искусственного корунда	70	98	86	98
Производство чугунных и стальных труб	47	85	62	95
Производство чугунных труб и литых фитингов	100	100	71	100
Производство стальных труб и фитингов	63	93	57	92
Производство холоднотянутых прутков и профилей	60	100	100	100
Производство холоднокатаных узких полос и лент	62	92	64	94
Производство драгоценных металлов	63	82	66	82
Производство сырья для получения алюминия	66	94	58	85
Производство оксида алюминия (глинозема)	76	100	68	100
Производство криолита и фтористого алюминия	55	100	54	100
Производство алюминиевых порошков	74	100	70	100
Производство алюминиевых сплавов	71	86	81	92
Производство свинца, цинка и олова	100	100	100	100
Производство прочих цветных металлов	47	99	87	100

Ковка, прессование, штамповка и профилирование; изготовление изделий методом порошковой металлургии	60	74	61	73
Предоставление услуг по ковке, прессованию, объемной и листовой штамповке и профилированию листового металла	63	78	64	77
Производство ножевых изделий и столовых приборов	87	100	87	100
Производство цепей, кроме шарнирных, и составных частей к ним	61	100	68	100
Производство бронированных или армированных сейфов, несгораемых шкафов и дверей	93	100	86	100
Производство канцелярского настольного оборудования (ящиков, картотек, лотков и т.п.) из недрагоценных металлов	100	100	100	100
Производство статуэток, рам для фотографий, картин, зеркал и прочих декоративных изделий из недрагоценных металлов	70	99	74	100
Производство гребных винтов и их лопастей для судовых двигателей и лодочных моторов	100	100	100	100
Производство паровых турбин	57	94	50	94
Производство газовых турбин, кроме турбореактивных и турбовинтовых	89	100	90	99
Производство кранов для строительства	36	74	53	91
Производство лифтов	61	99	56	95
Производство центрифуг, каландров и торговых автоматов	100	100	100	100
Производство торговых автоматов, включая автоматы для размена денег	100	100	100	100
Производство машин для лесного хозяйства	48	76	68	92
Производство оборудования для подготовки текстильных волокон, прядения, ткачества и вязания текстильных изделий	66	100	71	100
Производство прочего оборудования для текстильной и швейной промышленности, в том числе промышленных швейных машин	53	100	61	100
Производство пишущих машин, машин для обработки текста, калькуляторов, счетных машин и их частей			100	100
Производство фотокопируемых машин, офисных машин для офсетной печати и прочих офисных машин и оборудования и их составных	82	100	67	100

частей				
Производство электронных компонентов, аппаратуры для радио, телевидения и связи	66	83	63	79
Производство телевизионной и радиопередающей аппаратуры, аппаратуры электросвязи			100	100
Производство аппаратуры для приема, записи и воспроизведения звука и изображения	66	83	64	79
Производство телевизионных приемников, включая видеомониторы и видеопроекторы	71	89	69	87
Производство звукозаписывающей и звуковоспроизводящей аппаратуры и аппаратуры для записи и воспроизведения изображений	100	100	99	100
Производство микрофонов, громкоговорителей, наушников, приемной аппаратуры для радиотелефонной или радиотелеграфной связи	53	100	76	100
Производство электро- и радиоэлементов, электровакуумных приборов, телевизионной и радиопередающей аппаратуры, аппаратуры электросвязи			100	100
Производство медицинской мебели, в том числе хирургической, стоматологической и ветеринарной мебели; производство стоматологических и аналогичных им кресел с устройствами для поворота, подъема и наклона и их составных частей	94	100	100	100
Производство приборов и инструментов для измерения, контроля, испытаний, навигации, управления и прочих целей	100	100	45	91
Предоставление услуг по ремонту и техническому обслуживанию профессионального фото- и кинооборудования и оптических приборов	100	100	100	100
Производство часов и других приборов времени	95	100	57	100
Производство часовых механизмов и частей часов и приборов времени			100	100
Предоставление услуг по монтажу, ремонту и техническому обслуживанию промышленных приборов и аппаратуры для измерения временных интервалов			100	100
Производство двигателей внутреннего сгорания для автомобилей	35	83	52	83
Производство автобусов и троллейбусов	100	100		
Строительство и ремонт судов	96	100	97	100

Производство моторных железнодорожных, трамвайных вагонов и вагонов метро, автомотрис и автодрезин, кроме транспортных средств для ремонта и технического обслуживания железнодорожных и трамвайных путей	53	92	66	97
Производство транспортных средств для ремонта и технического обслуживания железнодорожных, трамвайных и прочих путей	68	100	71	100
Производство самоходных пассажирских железнодорожных, трамвайных вагонов и вагонов метро, багажных, почтовых и прочих вагонов специального назначения, кроме вагонов, предназначенных для ремонта и технического обслуживания путей	89	100	95	99
Производство летательных аппаратов, включая космические			100	100
Производство мотоциклов, мопедов и мотоциклетных колясок	77	100	61	97
Производство велосипедов	50	88	51	97
Производство инвалидных колясок			100	100
Производство прочих транспортных средств и оборудования, не включенных в другие группировки	96	100	97	100
Производство изделий технического назначения из драгоценных металлов	79	100	75	100
Производство изделий технического назначения из драгоценных камней	100	100	100	100
Производство музыкальных инструментов	98	100	100	100
Производство ювелирных изделий из недрагоценных материалов	100	100	100	100
Производство каруселей, качелей, тиров и прочих ярмарочных аттракционов	95	100	98	100
Производство пишущих принадлежностей	100	100	100	100
Обработка отходов и лома драгоценных металлов	92	100	81	99
Обработка отходов резины	53	122	68	100
Обработка отходов и лома пластмасс	87	100	82	100
Обработка отходов и лома стекла	100	100	100	100
Обработка отходов текстильных материалов	100	100		
Обработка отходов бумаги и картона	49	94	81	98
Добыча и обогащения руд прочих цветных	100	100	100	100

металлов, не включенных в другие группировки				
Производство радио- и телевизионной передающей аппаратуры			100	100
Производство передающей аппаратуры, аппаратуры для проводной телефонной и телеграфной связи			100	100
Производство приборов и аппаратуры для контроля и измерения электрических величин, ионизирующих излучений и параметров электросвязи			100	100
Производство приборов и аппаратуры для контроля прочих физических величин			92	100
Производство прочих приборов, аппаратуры и инструментов для измерения, контроля и испытаний			80	100
Производство приборов и аппаратуры для автоматического регулирования или управления			100	100
Предоставление услуг по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту приборов и инструментов для измерений, контроля, испытаний, навигации, управления и прочих целей	100	100		
Строительство и ремонт судов	100	100	100	100
Производство вертолетов, самолетов и прочих летательных аппаратов			100	100

Таблица 8 – Отношение российской цены товаров к средней цене внешнеторгового контракта

Экспортируемые товары	1999	2009
Железная руда	0,30	0,59
Уголь каменный	0,38	0,28
Нефть сырая	0,24	0,47
Бензин автомобильный	0,68	1,01
Дизельное топливо	0,69	0,87
Мазут	0,48	0,72
Аммиак	0,97	2,73
Метанол	0,7	0,92
Минеральные удобрения	0,76	1,31

Удобрения азотные	1,29	2,51
Удобрения калийные	0,25	0,27
Удобрения сложные	1,09	1,86
Каучук синтетический	0,83	1,21
Фанера клееная	0,67	1,35
Целлюлоза	1,00	1,15
Бумага газетная	0,80	1,13
Чугун	0,92	1,12
Прокат	0,71	1,13
Медь	0,85	1,04
Пшеница	0,61	0,83
Алюминий	1,11	1,21

Источник – Голованова С.В. Сигналы несовершенной конкуренции: результаты анализа цен товаров, вовлеченных в международную торговлю // Современная конкуренция. 2010. №4 (22). С. 11-25 (расчеты по данным Росстата)

Таблица 9 - Изменение объемов потребления и оборота российского рынка алюминия необработанного при использовании различных цен (по сравнению с фактическими значениями), 2007 -2013 гг.

период	Хар-ка цены	Транспорт		Машино-строение		Строительство		Упаковка		Энергетика		Потребительские товары		Другое		Всего	
		Изм. объема, т	Изм. оборота, млн. руб.	Изм. объема, т	Изм. оборота, млн. руб.	Изм. объема, т	Изм. оборота, млн. руб.	Изм. объема, т	Изм. оборота, млн. руб.	Изм. объема, т	Изм. оборота, млн. руб.	Изм. объема, т	Изм. оборота, млн. руб.	Изм. объема, т	Изм. оборота, млн. руб.	Изм. объема, т	Изм. оборота, млн. руб.
апр-дек 2007	LME cash	0,11	-0,14	0,03	-0,04	0,07	-0,09	0,05	-0,06	0,06	-0,07	0,04	-0,05	0,02	-0,02	0,38	-0,48
	Free Market Chinese	0,29	-0,38	0,08	-0,10	0,19	-0,24	0,12	-0,15	0,15	-0,19	0,10	-0,13	0,05	-0,06	0,97	-1,25
	Экс.кон	2,17	-2,71	0,58	-0,72	1,37	-1,71	0,87	-1,08	1,08	-1,35	0,72	-0,90	0,36	-0,45	7,15	-8,93
2008	LME cash	0,26	-0,33	0,07	-0,09	0,17	-0,21	0,11	-0,13	0,13	-0,17	0,09	-0,11	0,04	-0,06	0,87	-1,10
	Free Market Chinese	0,71	-0,90	0,19	-0,24	0,45	-0,57	0,28	-0,36	0,35	-0,45	0,24	-0,30	0,12	-0,15	2,33	-2,96
	Экс.кон	2,07	-2,54	0,55	-0,68	1,31	-1,61	0,83	-1,02	1,03	-1,27	0,69	-0,85	0,34	-0,42	6,83	-8,39
2009	LME cash	0,12	-0,12	0,03	-0,03	0,08	-0,08	0,05	-0,05	0,06	-0,06	0,04	-0,04	0,02	-0,02	0,39	-0,41
	Free Market	-1,76	1,61	-0,47	0,43	-1,11	1,02	-0,70	0,64	-0,88	0,81	-0,59	0,54	-0,29	0,27	-5,79	5,32

	Chinese																
	Экс.континент	1,12	-1,14	0,30	-0,30	0,71	-0,72	0,45	-0,46	0,56	-0,57	0,37	-0,38	0,19	-0,19	3,71	-3,76
2010	LME cash	-0,77	0,85	-0,20	0,23	-0,49	0,54	-0,31	0,34	-0,38	0,42	-0,26	0,28	-0,13	0,14	-2,53	2,79
	Free Market Chinese	-1,56	1,72	-0,42	0,46	-0,99	1,09	-0,62	0,69	-0,78	0,86	-0,52	0,57	-0,26	0,29	-5,15	5,69
	Экс.континент	1,53	-1,78	0,41	-0,47	0,97	-1,12	0,61	-0,71	0,76	-0,89	0,51	-0,59	0,25	-0,30	5,03	-5,86
2011	LME cash	0,06	-0,08	0,02	-0,02	0,04	-0,05	0,02	-0,03	0,03	-0,04	0,02	-0,03	0,01	-0,01	0,20	-0,26
	Free Market Chinese	-0,99	1,28	-0,26	0,34	-0,63	0,81	-0,40	0,51	-0,50	0,64	-0,33	0,43	-0,17	0,21	-3,28	4,21
	Экс.континент	1,97	-2,60	0,53	-0,69	1,25	-1,64	0,79	-1,04	0,99	-1,30	0,66	-0,87	0,33	-0,43	6,51	-8,57
2012	LME cash	0,21	-0,25	0,06	-0,07	0,13	-0,16	0,08	-0,10	0,11	-0,12	0,07	-0,08	0,04	-0,04	0,70	-0,82
	Free Market Chinese	-2,89	3,31	-0,77	0,88	-1,83	2,10	-1,16	1,32	-1,44	1,66	-0,96	1,10	-0,48	0,55	-9,53	10,92
	Экс.континент	1,69	-1,99	0,45	-0,53	1,07	-1,26	0,67	-0,80	0,84	-1,00	0,56	-0,66	0,28	-0,33	5,57	-6,58

янв-ноя 2013	LME cash	0,68	-0,78	0,18	-0,21	0,43	-0,50	0,27	-0,31	0,34	-0,39	0,23	-0,26	0,11	-0,13	2,25	-2,58
	Free Market Chinese	-2,62	2,91	-0,70	0,78	-1,66	1,85	-1,05	1,17	-1,31	1,46	-0,87	0,97	-0,44	0,49	-8,63	9,62
	Экс.континент	0,52	-0,62	0,14	-0,16	0,33	-0,39	0,21	-0,25	0,26	-0,31	0,17	-0,21	0,09	-0,10	1,73	-2,03

Обзор предписаний о ценах, выдаваемых ФАС России

Предписания выступают важным инструментом антимонопольного регулирования. Федеральная Антимонопольная Служба Российской Федерации (далее - ФАС России) выдает большое количество предписаний – в основном поведенческого типа. Значительная доля поведенческих корректирующих условий относится к уровню цен. Типовые предписания о ценах можно разделить на следующие группы.

- Изменять цену на продукцию не более чем на $n\%$ по отношению к средневзвешенной цене единовременно или за определенный период (90 дней, квартал, полугодие, год).

Здесь устанавливается абсолютная граница изменения цен и не учитывается уровень средних издержек продавца. В случае превышения установленной предписанием границы, изменение цен необходимо согласовывать с антимонопольным органом.

В основном в предписаниях российского антимонопольного органа устанавливается ограничение на повышение цен. В качестве примера можно привести следующие сделки слияний:

- ✓ ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» (далее - ОАО «НЛМК») и ООО «ВИЗ-Сталь» - 3% в месяц в течение 20 лет³⁸;
- ✓ ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» и ОАО «Жигулевские стройматериалы», ОАО «Кавказцемент», ОАО «Невьянский цементник», ОАО «Осколцемент», ОАО «Ульяновскцемент», ОАО «Осколцемент», ОАО «Подгоренский цементник», ОАО «Белгородский цемент» (далее – сделки ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп») - 5% в квартал в течение 5 лет³⁹;
- ✓ ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» и ОАО «Михайловцемент», ОАО «Мальцовский портландцемент», ОАО «Липецкцемент», ОАО «Савинский цементный завод» (далее – сделки ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп») - 5% в квартал в течение 3 лет⁴⁰;
- ✓ ОАО «Западно-Сибирский металлургический комбинат» и ОАО «Качканарский горно-обогатительный комбинат «Ванадий» - 5% в квартал в течение 5 лет⁴¹;
- ✓ ОАО «Лебединский ГОК» и ОАО «Михайловский ГОК» - 10% в полугодие⁴²;
- ✓ компании «United Company RUSAL Limited» и «RUSAL LIMITED», «SUAL INTERNATIONAL LTD» - 5% в квартал или 20% в год в отношении договоров на срок один год и более в течение 20 лет⁴³;
- ✓ ОАО «СИБУР Холдинг» и ОАО «Амтел-Фредештайн» - 10% в год в течение 3 лет⁴⁴;
- ✓ ОАО «Полиметалл» и ОАО «Аурум» - 21% в полугодие в течение 7 лет;

³⁸ Заключение ФАС России на покупку ОАО «НЛМК» ООО «ВИЗ-Сталь» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_6843.html)

³⁹ Заключение и предписание на ходатайства ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» от 07.09.06

⁴⁰ Заключение и предписание на ходатайства ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп» от 25.10.06

⁴¹ Заключение и предписание на ходатайство ОАО «Западно-Сибирский металлургический комбинат» от 25.10.2006

⁴² Заключение и предписание на ходатайство ОАО «Лебединский ГОК» от 20.11.2006

⁴³ Заключение и предписание ФАС России на ходатайство Компании «United Company RUSAL Limited» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_11056.html)

⁴⁴ Предписание ФАС России на ходатайство ОАО «СИБУР Холдинг» о приобретении прав, позволяющих определять условия осуществления ОАО «Амтел-Фредештайн» [Электронный ресурс]. – (http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_19713.html)

При этом в предписании указано, что повышение цен на продукцию, более чем на 20% по отношению к средневзвешенной цене за предшествующее полугодие (в отношении договоров на срок один год и более), но меньшее или равное росту цен на серебро, торгующееся на New York Mercantile Exchange за соответствующий период, ФАС России признает обоснованным. Однако ОАО «Полиметалл» обязано уведомить ФАС России о факте такого повышения цен не позднее 30 календарных дней после соответствующего изменения цены.⁴⁵

- ✓ ООО «КНАУФ-ГИПС» и ЗАО «Нью-Ком» - 5% в полугодие⁴⁶;
- ✓ ЗАО «Объединенная металлургическая компания» и ОАО «Чусовской металлургический завод» - 10% в полугодие⁴⁷;
- ✓ компании «Lakebed Trading Limited» и ООО «ПИК Неруд» - 20% в год в течение 5 лет⁴⁸;
- ✓ компании «Evraz Plc» и ОАО «Распадская» - 15% в полугодие⁴⁹.

В некоторых случаях оговаривается, что повышение цен выше указанного предела, вызванное изменением фактических объемов поставок различным покупателям (потребителям), признается обоснованным. При этом компания должна уведомить ФАС России о факте такого повышения не позднее, как правило, 30 календарных дней после соответствующего изменения цен. В частности, такого рода условие встречается в предписании, выданном в отношении приобретения компанией «Lakebed Trading Limited» доли в уставном капитале в размере 100% ООО «ПИК Неруд».⁵⁰

Наряду с указанными предписаниями, реже выдаются корректирующие условия, содержащие ограничения как на повышение, так и на понижение цены продукции. Например, слияние компании «Карлсберг А/С» и ОАО «Пивоваренная компания «Балтика» разрешено, в том числе, с установлением ограничения на изменение цены (повышение или понижение) не более, чем на 10% одновременно.⁵¹

Предписания, в том числе ценовые, выдаются также в случае нарушений антимонопольного законодательства. Так, например, в январе 2012 года группа лиц в составе ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь» была признана виновной в нарушении пункта 1 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части установления монополично высокой цены на электротехническую анизотропную сталь толщиной 0,23-0,5 мм. В предписании цены на указанную продукцию

⁴⁵ Решение и предписание ФАС России на ходатайство ОАО «Полиметалл» о приобретении 83,75% акций с правом голоса ОАО «Аурум» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_18553.html)

⁴⁶ Решение по рассмотрению ходатайства ООО «КНАУФ-ГИПС» от 17.06.08

⁴⁷ Решение и предписание на ходатайство ЗАО «Объединенная металлургическая компания» о приобретении прав, позволяющих осуществлять функции исполнительного органа ОАО «Чусовской металлургический завод» [Электронный ресурс]. – (http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_24392.html)

⁴⁸ Решение и предписание на ходатайство компании «Lakebed Trading Limited» о приобретении доли в уставном капитале ООО «ПИК Неруд» [Электронный ресурс]. – (http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_25329.html)

⁴⁹ Решение и предписание по ходатайству компании «Evraz Plc» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_36403.html)

⁵⁰ Там же (см. п. 11)

⁵¹ Решение и предписание ФАС России на ходатайство компании «Карлсберг А/С» о приобретении прав, позволяющих определять условия осуществления ОАО «Пивоваренная компания «Балтика» [Электронный ресурс]. – (http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_17763.html)

привязаны к ценам экспортных контрактов для крупных рынков. ФАС России предписала компании в течение 5 лет устанавливать цены на уровне, не превышающем средневзвешенного значения экспортных цен предыдущего месяца на аналогичную продукцию, реализованную предприятием, входящих в группу лиц с ОАО «НЛМК», на товарные рынки тех регионов (стран), объем реализации в натуральном выражении на которых составил не менее 10% от общего годового объема реализации данной группы лиц.⁵² Следует отметить, что в январе 2014 года решение и предписание ФАС России по данному делу было признано недействительным постановлением Девятого Арбитражного Апелляционного Суда.⁵³

Необходимость информирования антимонопольного органа об увеличении цен также содержится в правилах недискриминационного доступа к приобретению товаров, разработанных и согласованных ФАС России. Например, в правилах недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата установлено, что производителям в течение 7 дней со дня заключения договора с потребителем следует уведомлять федеральный антимонопольный орган:

- ✓ о фактическом увеличении цены на апатитовый концентрат более чем на 10% для внутреннего рынка в рублях по сравнению с максимальной ценой, сложившейся в 2012 году или по сравнению с ценой, о которой этот производитель последний раз информировал ФАС России;
- ✓ о фактическом увеличении минимальной экспортной цены на более чем на 10% в долларах США по сравнению с минимальной экспортной ценой, сложившейся в 2012 году или по сравнению с ценой, о которой этот производитель последний раз уведомлял ФАС России.⁵⁴

Для получения разрешения на приобретение ОАО «Сильвинит» ОАО «Уралкалий» взяло на себя в одностороннем порядке некоторые обязательства сроком на 5 лет (слияние единственных производителей калийных удобрений в России).⁵⁵ В частности, компания обязуется информировать антимонопольный орган об увеличении цены на хлористый калий для российских потребителей более, чем на 5% в предстоящем квартале по отношению к цене предыдущего квартала (не позднее 10 календарных дней до даты планируемого увеличения цен).^{56 57}

- Назначать на уровне мировых цен

В феврале 2007 года ФАС России предписала хозяйствующим субъектам, входящим в группу лиц Компании «United Company RUSAL Limited», не устанавливать

⁵² Предписание №1 10/107-11 о прекращении нарушения антимонопольного законодательства от 13.02.12

⁵³ Постановление Девятого Арбитражного Апелляционного Суда №09АП-34457/2013, №09АП-34982/2013 от 27.01.14 [Электронный ресурс]. – (http://ras.arbitr.ru/PdfDocument/0645419c-6d37-4cfe-a201-0de2f40b6ae3/%D0%9040-63566-2012__20140127.pdf)

⁵⁴ Правила недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата [Электронный ресурс]. – (<http://kaz.docdat.com/docs/index-63562.html>)

⁵⁵ Презентация Общероссийской Общественной Организации «Деловая Россия». Государственная регламентация торговых практик частных компаний. Москва, 2013. [Электронный ресурс]. – (<http://naiz.org/upload/iblock/d13/d1326e9dd553c067dad995cd1540f68.pdf>)

⁵⁶ О предварительном выполнении условий, направленных на обеспечение конкуренции от 28.03.11

⁵⁷ Решение по ходатайству ОАО «Уралкалий» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_32253.html)

отпускную цену на продукцию для потребителей на территории Российской Федерации по договорам, заключенным после даты завершения сделки слияния, выше цены, связанной со средним значением котировки London Metal Exchange Cash Settlement High Grade Primary Aluminium (LME) за определенный период.⁵⁸

В апреле 2011 года ОАО «Качканарский ГОК «Ванадий» было признано виновным в нарушении пунктов 1 и 6 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части установления, поддержания монополично высокой цены и экономически, технологически и иным образом не обоснованного установления различных цен на ванадийсодержащее железорудное сырье. ФАС России предписала компании в течение 5 лет устанавливать цены на продукцию с учетом мирового уровня на базе среднего значения индекса «China import CFR N.China port \$/тн» для железорудного сырья с содержанием железа 63% за квартал, предшествующий кварталу поставки, публикуемого Steel Business Briefing.^{59 60}

- Назначать цены на уровне экономически обоснованных издержек

Примеры ценовых предписаний данного типа найдены не были. Но есть свидетельства косвенного применения данного положения для определения нижней границы цены. Например, при подписании Мирового соглашения между ОАО «Уралкалий» и ФАС России по итогам антимонопольного дела в 2008 г. была сделана оговорка, согласно которой : ОАО «Уралкалий» обязуется обеспечить, чтобы цена на хлористый калий для российских сельскохозяйственных товаропроизводителей не превышала базовую цену, установленную согласно положениям соглашения, уменьшенную не менее чем на 30%, при этом *цена не должна быть ниже полной себестоимости производства и реализации хлористого калия.*⁶¹

В январе 2010 года ФАС России признала действия ОАО «Пластик» по повышению в 1 квартале 2009 года цены на полистирол эмульсионный ПСЭ-1 на рынке Российской Федерации нарушением пункта 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». В результате компании было выдано предписание. Во-первых, ОАО «Пластик» необходимо в течение 5 лет предварительно информировать российский антимонопольный орган о намечаемом увеличении цены на полистирол эмульсионный ПСЭ-1 более чем на 5% с приложением обосновывающих документов. Во-вторых, при заключении договора поставки с конечными потребителями компании следует устанавливать цену на ПСЭ-1, учитывая размер прибыли от продаж ПСЭ-1 (в рублях), не превышающий уровень 4 квартала 2008 года.⁶²

Прежде российский антимонопольный орган выдавал в основном ценовые предписания первого типа. Сейчас же все больше распространены корректирующие условия второго типа, когда цены привязаны к мировому уровню.

Помимо ценовых предписаний, выдаются корректирующие условия, связанные с запретом на ограничение производства без предварительного согласия федерального

⁵⁸ Заключение и предписание ФАС России на ходатайство Компании «United Company RUSAL Limited» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_11056.html)

⁵⁹ Решение и предписание по делу в отношении ОАО «Качканарский горно-обогатительный комбинат «Ванадий» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_32359.html)

⁶⁰ Решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства ОАО «ЕВРАЗ КГОК» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_35834.html)

⁶¹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда в отношении ОАО "Уралкалий" http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_18527.html

⁶² Решение и предписание по делу № 1 10/207-09 о нарушении антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_30608.html)

антимонопольного органа. Типовые предписания выглядят следующим образом.

- Не предпринимать экономически или технологически необоснованных действий (бездействий), направленных на:
 - ✓ прекращение или ограничение производства в том числе в результате реорганизации, ликвидации, банкротства или прекращения деятельности (за исключением модернизации производства) - слияние ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь», сделки ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп», компаний «United Company RUSAL Limited» и «RUSAL LIMITED», «SUAL INTERNATIONAL LTD», ООО «КНАУФ-ГИПС» и ЗАО «Нью-Ком»;

В предписаниях, выданных ОАО «НЛМК» и ОАО «Макси-Групп»⁶³, ЗАО «Объединенная металлургическая компания» и ОАО «Чусовской металлургический завод», компании «Lakebed Trading Limited» и ООО «ПИК Неруд» оговорено условие, что на указанную продукцию сохраняется спрос у ее конечных потребителей, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации.

- ✓ сокращение, перепрофилирование или остановку (консервацию) мощностей по производству продукции (за исключением модернизации производства) - ОАО «Западно-Сибирский металлургический комбинат» и ОАО «Качканарский горно-обогатительный комбинат «Ванадий», ОАО «Лебединский ГОК» и ОАО «Михайловский ГОК», ОАО «Полиметалл» и ОАО «Аурум».

Нередко выдаются предписания о заключении договоров на условиях, не допускающих дискриминационного положения третьих лиц (потребителей продукции). ФАС России предписывает объединяющимся компаниям обеспечить недискриминационные ценовые условия всем покупателям при заключении договоров на поставку. В качестве примера здесь можно привести сделки слияний ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь», сделки ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп», компаний «United Company RUSAL Limited» и «RUSAL LIMITED», «SUAL INTERNATIONAL LTD», компании «Lakebed Trading Limited» и ООО «ПИК Неруд». Чаще встречается требование заключать договоры с третьими лицами на недискриминационных условиях – не допускающих неравного положения, компенсации за счет третьих лиц необоснованных затрат или получения прибыли, существенно более высокой, чем это возможно в условиях конкуренции или иных сопоставимых условиях (слияния ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь», «ОАО «Западно-Сибирский металлургический комбинат» и ОАО «Качканарский горно-обогатительный комбинат «Ванадий», ОАО «Лебединский ГОК» и ОАО «Михайловский ГОК», компаний «United Company RUSAL Limited» и «RUSAL LIMITED», «SUAL INTERNATIONAL LTD», ОАО «Полиметалл» и ОАО «Аурум», ЗАО «Объединенная металлургическая компания» и ОАО «Чусовской металлургический завод», компании «Brasenose Services Limited» и ООО «Уралмайнинг»⁶⁴, компании «Evraz Plc» и ОАО «Распадская», ЗАО «СИБУР Холдинг» и ОАО «ПОЛИЭФ»⁶⁵).

⁶³ Решение и предписание ФАС России на ходатайство ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» о приобретении 100 % акций с правом голоса в уставном капитале ОАО «Макси-Групп» [Электронный ресурс]. – (http://xn--80a8ah.xn--p1ai/solutions/solutions_18551.html)

⁶⁴ Решение и предписание по ходатайству компании «Brasenose Services Limited» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_34974.html)

⁶⁵ Решение и предписание по ходатайству ЗАО «СИБУР Холдинг» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_33390.html)

Необходимо отметить, что в предписаниях, выданных ОАО «Полиметалл» и ОАО «Аурум», ЗАО «СИБУР Холдинг» и ОАО «ПОЛИЭФ», а также ООО «КНАУФ-ГИПС» и ЗАО «Нью-Ком», содержится требование не допускать экономически или технологически необоснованных отказов от заключения договоров (от поставок) при наличии предложений от третьих лиц или лиц, ими уполномоченных. Кроме того, предписание ООО «КНАУФ-ГИПС» и ЗАО «Нью-Ком» включает требование не допускать действий, препятствующих свободному обращению картона облицовочного на российском рынке.

Формулировка иного типа встречается в предписании, выданном в отношении слияния ОАО «СИБУР Холдинг» и компании «Амтел-Фредештайн Н.В.». После осуществления сделки участники данной группы лиц не должны предпринимать действий, направленных на ограничение поставок шин и сырья для их производства, третьим лицам при возможности таких поставок исходя из общего объема производства, по ценам, сопоставимым с ценами поставок участникам группы лиц (т.е. обеспечить недискриминационные условия).

Более того, данное предписание включает требование с 01.01.2009 осуществлять оптовую реализацию шин, производимых хозяйствующими субъектами, входящими в группу лиц ОАО «СИБУР Холдинг» - компания «Амтел-Фредештайн Н.В.», третьим лицам по прямым договорам.⁶⁶

В январе 2012 года ОАО «ТНК-ВР Холдинг» было признано нарушившим пункты 1, 8 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части установления, поддержания монопольно высоких оптовых цен на автомобильные бензины и создания дискриминационных условий на оптовых рынках автомобильных бензинов во 2 и 3 кварталах 2011 года на территории Российской Федерации. В связи с этим ФАС выдала предписание в течение одного месяца обеспечить возможность заключения хозяйствующим субъектам, не входящим в группу лиц ОАО «ТНК-ВР Холдинг», прямых договоров поставки автомобильных бензинов на равных условиях и обеспечить внесение изменений в информацию, размещенную на официальном сайте компании - о критериях, предъявляемых к лицам, которые имеют намерение заключить прямые договоры с ОАО «ТНК-ВР Холдинг», о ценах, скидках, альтернативных логистических возможностях, объемах поставок и других условиях, существенных для обращения автомобильных бензинов на рынках Российской Федерации.⁶⁷

Четвертая группа предписаний связана с исполнением контрактов. Российский антимонопольный орган обязует участников слияний продолжить исполнение всех краткосрочных и (или) долгосрочных контрактов, договоров, существующих на дату приобретения, в соответствии с их условиями. Такое требование установлено в предписаниях для сделок ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь», компаний «United Company RUSAL Limited» и «RUSAL LIMITED», «SUAL INTERNATIONAL LTD», ОАО «Полиметалл» и ОАО «Аурум», ОАО «НЛМК» и ОАО «Макси-Групп», ЗАО «Объединенная металлургическая компания» и ОАО «Чусовской металлургический завод», компании «Lakebed Trading Limited» и ООО «ПИК Неруд», компании «Evraz Plc» и ОАО «Распадская».

ФАС России предъявляет к компании особые требования, когда она является единственным производителем или занимает доминирующее положение на рынке. В таких случаях ФАС обязует компанию:

⁶⁶ Предписание ФАС России на ходатайство ОАО «СИБУР Холдинг» о приобретении прав, позволяющих определять условия осуществления ОАО «Амтел-Фредештайн» [Электронный ресурс]. – (http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_19713.html)

⁶⁷ Предписание по делу по нарушению ОАО «ТНК-ВР Холдинг» ФЗ «О защите конкуренции» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_34900.html)

- ✓ организовать работу так, чтобы обеспечить наличие производственных мощностей для удовлетворения потребностей покупателей на рынке Российской Федерации;
- ✓ не утратить производственно-технологическую возможность изготовления и поставки продукции;
- ✓ не изменять назначение оборудования без предварительного согласия антимонопольного органа, если такое изменение лишает компанию производственно-технологической возможности производить указанную продукцию.

Такого рода условия предъявлены ОАО «НЛМК» (покупка ООО «ВИЗ-Сталь»), хозяйствующим субъектам, входящим в группу лиц компании «United Company RUSAL Limited», компании «Lakebed Trading Limited». Следует отметить, что в предписании, выданном компании «United Company RUSAL Limited», оговорено, что обеспечить удовлетворение потребностей покупателей продукции на российском рынке необходимо **при наличии соответствующих производственных мощностей** (аналогично для компании «Lakebed Trading Limited») **по разумным ценам (связанным с мировым уровнем)**.⁶⁸ В предписании компании «Lakebed Trading Limited», кроме прочего, указано, что хозяйствующие субъекты, входящие в данную группу лиц (Общества), вправе не заключать договоры поставки продукции, если добываемые объемы не достаточны для удовлетворения собственного производства. В таком случае Общества обязаны предложить потребителям приобрести продукцию у иных хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц с компанией «Lakebed Trading Limited» и осуществляющих добычу нерудных строительных материалов на территории Республики Карелия, Московской и Калужской областях.⁶⁹

ОАО «Уралкалий» должно обеспечить удовлетворение потребностей покупателей хлористого калия на российском рынке при наличии технологической возможности его производства и поставки.^{70 71}

Существенную долю среди поведенческих предписаний составляют требования о предоставлении информации в антимонопольный орган. Можно выделить следующие группы типовых предписаний.

- Предоставлять в антимонопольный орган информацию о основных показателях хозяйственной деятельности - текущих отпускных ценах, объемах производства, поставки на рынок Российской Федерации и экспорта, в натуральном и стоимостном выражении, с указанием географического региона поставки и покупателя. Такие условия выдаются достаточно часто.

Например:

- ✓ ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь» - слияние и нарушение антимонопольного законодательства; сделки ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп»; компании «United Company RUSAL Limited» – один раз в квартал;

⁶⁸ Заключение и предписание ФАС России на ходатайство Компании «United Company RUSAL Limited» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_11056.html)

⁶⁹ Решение и предписание на ходатайство компании «Lakebed Trading Limited» о приобретении доли в уставном капитале ООО «ПИК Неруд» [Электронный ресурс]. – (http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_25329.html)

⁷⁰ О предварительном выполнении условий, направленных на обеспечение конкуренции от 28.03.11

⁷¹ Решение по ходатайству ОАО «Уралкалий» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_32253.html)

- ✓ ОАО «Западно-Сибирский металлургический комбинат» и ОАО «Качканарский горно-обогатительный комбинат «Ванадий»; ОАО «Лебединский ГОК» и ОАО «Михайловский ГОК»; компании «United Company RUSAL Limited»; ОАО «Полиметалл» и ОАО «Аурум»; ОАО «НЛМК» и ОАО «Макси-Групп»; ЗАО «Объединенная металлургическая компания» и ОАО «Чусовской металлургический завод» - один раз в полугодие;
- ✓ ОАО «ОУК «Южжубассуголь» и ООО «Распадский уголь» (нарушение пункта 6 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части экономически, технологически и иным образом не обоснованного установления различных цен на концентраты углей спекающихся марок).⁷²

Предписание, выданное в отношении слияния ООО «КНАУФ-ГИПС» и ЗАО «Нью-Ком», содержит требование предварительно уведомлять антимонопольный орган (за 3 месяца) о планируемом увеличении экспортных поставок более, чем на 5% в ущерб поставкам на внутренний рынок.⁷³ Такого рода условие необходимо соблюдать ОАО «Уралкалий», однако информировать антимонопольный орган следует по факту увеличения, а не в предварительном порядке.⁷⁴

Схожее условие – предварительно информировать ФАС России о планируемом увеличении более чем на 10% экспортных поставок апатитового концентрата (в тоннах, в год) по сравнению с количеством апатитового концентрата, поставленного на экспорт в предшествующем году, – присутствует в правилах недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата.⁷⁵

ОАО «СИБУР Холдинг» предъявлено требование информировать ФАС России о загрузке мощностей ООО «Полиом» или ООО «Тобольск-Полимер» (в зависимости от того, что наступит ранее) по производству полипропилена в размере 50% от проектных мощностей (в течение 2 недель с момента достижения; приобретение ООО «Омский завод полипропилена»). После достижения указанной границы загрузки мощностей в течение 5 лет следует предварительно информировать антимонопольный орган:

- ✓ об увеличении экспортных отгрузок полипропилена участниками группы лиц ОАО «СИБУР Холдинг» в течение полугода, если это приводит к сокращению объема поставки по отдельным видам полипропилена (гомо-полимеры, блок-сополимеры и стат-сополимеры) на внутренний рынок более чем на 10%;
- ✓ об увеличении цен участниками группы лиц ОАО «СИБУР Холдинг» на отдельные виды полипропилена (гомо-полимеры, блок-сополимеры и стат-сополимеры) при поставках на внутренний рынок в течение полугода в совокупности более чем на 15% с обоснованием причин такого увеличения.⁷⁶

⁷² Решение и предписание по делу в отношении ООО «ЕвразХолдинг», ЗАО «Распадская угольная компания» и ОАО «Северсталь» [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_32195.html)

⁷³ Решение по рассмотрению ходатайства ООО «КНАУФ-ГИПС» от 17.06.08

⁷⁴ О предварительном выполнении условий, направленных на обеспечение конкуренции от 28.03.11

⁷⁵ Правила недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата [Электронный ресурс]. - (<http://kaz.docdat.com/docs/index-63562.html>)

⁷⁶ Решение и предписание по ходатайству ОАО «СИБУР Холдинг» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_38222.html)

Лишь в одном предписании – приобретение ЗАО «СИБУР Холдинг» 82,5% голосующих акций ОАО «ПОЛИЭФ» – встречается обязательство предоставлять в антимонопольный орган информацию о степени загрузки мощностей (ОАО «ПОЛИЭФ»).⁷⁷ В то же время данное условие соблюдает ОАО «Уралкалий». При этом информация необходимо предоставлять по маркам хлористого калия, в натуральном выражении и в процентах, по каждому производству отдельно.⁷⁸

Достаточно часто требуется уведомлять российский антимонопольный орган о сделках приобретения (слияния ОАО «НЛМК» и ООО «ВИЗ-Сталь», ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ групп», ОАО «Западно-Сибирский металлургический комбинат» и ОАО «Качканарский горно-обогатительный комбинат «Ванадий», ОАО «Лебединский ГОК» и ОАО «Михайловский ГОК», компаний «United Company RUSAL Limited» и «RUSAL LIMITED», «SUAL INTERNATIONAL LTD», компании «Lakebed Trading Limited» и ООО «ПИК Неруд»).

В основном, предписания включают необходимость предоставлять информацию обо всех сделках, в результате совершения которых компания получает право распоряжаться более чем n% активов (акций, долей, основных производственных средств и нематериальных активов) или иных прав участия, позволяющих определять условия ведения предпринимательской деятельности российских и иностранных хозяйствующих субъектов, поставляющих на рынок Российской Федерации определенные товары. Часто оговаривается сумма, на которую в год указанные хозяйствующие субъекты должны поставлять продукцию на российский рынок (ОАО «Лебединский ГОК», ОАО «НЛМК», компания «United Company RUSAL Limited»). Иногда указанные требования распространяются на сделки, совершаемые аффилированными лицами (ОАО «НЛМК», компания «United Company RUSAL Limited»).

Особое требование предъявлено к ОАО «Лебединский ГОК» – необходимо предварительно уведомлять федеральный антимонопольный орган о намерении совершить одну или несколько сделок, которые могут повлечь отчуждение в общей сложности более 5% активов ОАО «Михайловский ГОК» и (или) более 10% акций или иных прав участия в уставном капитале ОАО «Михайловский ГОК» и (или) его правопреемника.⁷⁹

В предписании компании «United Company RUSAL Limited» оговорено, что уведомление прекращается, если компания или аффилированные лица владеют более 75% активов или иных прав, позволяющих определять условия ведения предпринимательской деятельности приобретаемого хозяйствующего субъекта.⁸⁰ Кроме того, требование об уведомлении не распространяется на сделки внутри группы лиц и не применяется в случае осуществления сделок с предварительного согласия антимонопольного органа в соответствии с законодательством Российской Федерации (предписание компании «United Company RUSAL Limited» и компании «Lakebed Trading Limited»⁸¹).

Необходимо также предоставлять информацию об изменении состава группы лиц (слияние ОАО «Уралкалий» и ОАО «Сильвинит») и положения группы лиц на рынке

⁷⁷ Решение и предписание по ходатайству ЗАО «СИБУР Холдинг» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_33390.html)

⁷⁸ О предварительном выполнении условий, направленных на обеспечение конкуренции от 28.03.11

⁷⁹ Заключение и предписание на ходатайство ОАО «Лебединский ГОК» от 20.11.2006

⁸⁰ Заключение и предписание ФАС России на ходатайство Компании «United Company RUSAL Limited» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_11056.html)

⁸¹ Решение и предписание на ходатайство компании «Lakebed Trading Limited» о приобретении доли в уставном капитале ООО «ПИК Неруд» [Электронный ресурс]. – (http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_25329.html)

(сделки ОАО «НЛМК» - приобретение ООО «ВИЗ-Сталь», ОАО «ЕВРОЦЕМЕНТ груп», компании «United Company RUSAL Limited», компании «Lakebed Trading Limited»). Кроме того, в предписаниях ОАО «НЛМК», компании «Lakebed Trading Limited», компании «United Company RUSAL Limited», предварительных условиях, выданных ОАО «Уралкалий», содержится требование информировать ФАС России об изменениях сбытовой политики, в том числе путем создания или реорганизации специализированных организаций, осуществляющих сбыт, включая экспорт. Предписание ОАО «НЛМК» также включает обязательство уведомлять антимонопольный орган об изменениях схем поставки проката для производства электротехнических сталей, в том числе применения договоров о переработке проката, используемого для производства электротехнических сталей.⁸²

Иная формулировка встречается в предписании, выданном в отношении сделки ОАО «СИБУР Холдинг» и ООО «Омский завод полипропилена». Компании необходимо предварительно уведомлять антимонопольный орган о любых намечающихся сделках, совместных действиях со своими конкурентами на рынке полипропилена, а также о любых намечающихся заключениях, изменениях, расторжениях договоров о реализации или производстве полипропилена в том числе на основании договоров процессинга, заключенных с участниками группы лиц ОАО «СИБУР Холдинг», которые могут привести к изменению объемов поставки полипропилена на рынок Российской Федерации группой лиц ОАО «СИБУР Холдинг» и (или) их производственных мощностей по производству полипропилена.⁸³

Аналогично, ОАО «Уралкалий» должен уведомлять ФАС России о любых намечающихся сделках, совместных действиях со своими конкурентами на рынке хлористого калия, которые могут быть направлены на усиление доминирующего положения как на внутреннем, так и на внешних рынках. Кроме того, ОАО «Уралкалий» следует информировать антимонопольный орган о решениях, связанных с передачей профильных активов третьим лицам, а также об иных действиях, имеющих результатом снижение производственных возможностей компании (слияние ОАО «Уралкалий» и ОАО «Сильвинит»)⁸⁴.

С целью развития конкуренции ФАС России предъявила дополнительные требования к компании «United Company RUSAL Limited». К ним относится обязательство проработать возможность осуществления торговли продукцией через биржи, зарегистрированные в Российской Федерации, и рекомендация продолжить осуществление инвестиций, направленных на повышение качества производимой алюминиевой фольги.⁸⁵

Все больше становится предписаний о разработке торгово-сбытовой политики. Такого рода корректирующие условия ФАС России начала выдавать с 2011 года (слияние компании «Brasenose Services Limited» и ООО «Уралмайнинг», компании «Evraz Plc» и ОАО «Распадская»; предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства - ОАО «Качканарский ГОК «Ванадий», ОАО «ОУК «Южкузбассуголь» и ООО «Распадский уголь»). Компании следует в течение определенного периода (2-3

⁸² Заключение ФАС России на покупку ОАО «НЛМК» ООО «ВИЗ-Сталь» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_6843.html)

⁸³ Решение и предписание по ходатайству ОАО «СИБУР Холдинг» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_38222.html)

⁸⁴ О предварительном выполнении условий, направленных на обеспечение конкуренции от 28.03.11

⁸⁵ Заключение и предписание ФАС России на ходатайство Компании «United Company RUSAL Limited» [Электронный ресурс]. – (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_11056.html)

месяца) разработать и представить на согласование в антимонопольный орган проект торгово-сбытовой политики компании и хозяйствующих субъектов, входящих с ней в одну группу лиц. В проекте должны быть представлены условия, формы и сроки подачи и согласования заявок, сроки, условия (предоплата, отсрочка платежа и др.) оплаты и отгрузки товара, а также описание факторов, влияющих на цену товара.

В предписании, выданном компании «Evraz Plc» и ОАО «Распадская», а также ОАО «Качканарский ГОК «Ванадий», ОАО «ОУК «Южкузбассуголь» и ООО «Распадский уголь» указано, что проект торгово-сбытовой политики должен содержать определение размера и условий применения скидок и (или) надбавок к цене товара, устанавливаемой в соответствующий период, в зависимости от основных условий договора поставки, таких как объем поставки, условие оплаты товара (предоплата или отсрочка платежа), качественные характеристики товара, а также иных экономически и (или) технологически обоснованных факторов, влияющих на формирование отпускной цены на продукцию.

После согласования с антимонопольным органом данную политику следует утвердить и разместить ее в публичном доступе в сети Интернет на официальных сайтах указанных лиц (обычно в течение десяти календарных дней с момента согласования проекта). Реализацию продукции необходимо осуществлять в соответствии с согласованной торгово-сбытовой политикой на недискриминационных условиях. Кроме того, в течение определенного периода (2-5 лет) следует согласовывать с ФАС России все изменения, вносимые в торгово-сбытовую политику с соответствующим обоснованием необходимости внесения предлагаемых изменений и приложением подтверждающих документов.

ФАС России также разрабатывает и согласовывает правила недискриминационного доступа к приобретению товаров. В частности, для удовлетворения ходатайства ОАО «Уралкалий» о присоединении к нему ОАО «Сильвинит» российский антимонопольный орган обязал компанию в течение 9 месяцев разработать, утвердить и разместить на официальном сайте правила недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия российскими потребителями с учетом сегментации товарных рынков и направлений использования товара (в том числе сельхозпроизводителей, производителей сложных удобрений и промышленных потребителей). Правила должны предусматривать недискриминационные условия:

- ✓ распределения объемов хлористого калия;
- ✓ единый порядок ценообразования для каждой группы потребителей;
- ✓ единые сроки проведения договорной кампании для каждой группы потребителей;
- ✓ иные процедуры, необходимые для осуществления поставок указанной продукции российским потребителям.

Кроме того, следует учесть необходимость информирования потребителей о наличии свободных объемов и ценах на хлористый калий. В правила также должны быть включены положения о предложении не менее 10% объема реализации хлористого калия на товарной бирже, функционирующей на территории России. Все изменения, вносимые в правила недискриминационного доступа к приобретению хлористого калия, следует согласовывать с ФАС России.⁸⁶

В 2012 году ФАС России разработала правила недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата. Условия реализации апатитового концентрата включают:

⁸⁶ Правила недискриминационного доступа к приобретению апатитового концентрата [Электронный ресурс]. - (<http://kaz.docdat.com/docs/index-63562.html>)

- Определение объемов поставок апатитового концентрата

Указано, что обеспечение годовой потребности в апатитовом концентрате осуществляется производителями пропорционально их производственным мощностям. Если на рынок входят новые производители, обеспечение годовой потребности в апатитовом концентрате осуществляется с учетом вновь введенных производственных мощностей.

В правилах представлен прогноз годовых объемов потребления апатитового концентрата на период до 2015 года включительно и отмечено, что данное количество продукции на соответствующий год не подлежит реализации производителями (с учетом распределения между собой пропорционально производственным мощностям) до окончания срока принятия и рассмотрения заявок потребителей на соответствующий год.

- Порядок определения цены апатитового концентрата

В правилах указано, что цена апатитового концентрата определяется по соглашению сторон. В случае недостижения такого согласия, предложено выбрать привязку цену апатитового концентрата для российских потребителей к трем альтернативам.

Цена апатитового концентрата на очередной квартал определяется (по предложению потребителя или, в случае отсутствия предложения потребителя, по предложению производителя) следующим образом:

$$\checkmark \quad \text{ЦАК(1)} = \text{ЦАК}_{\text{экс.мин.}} * \text{К}_{\text{руб./\$}} - \text{ТРАК}$$

где:

$\text{ЦАК}_{\text{экс.мин.}}$ - фактическая минимальная экспортная цена 1 тонны апатитового концентрата на фактическом базисе продажи ОАО «Апатит» (FOB_{Балтика}) в периоде (квартале), предшествующем очередному (далее – «предшествующий квартал»);

$\text{К}_{\text{руб./\$}}$ - курс доллара США к рублю, установленный Банком России на соответствующий день поставки в очередном квартале;

ТРАК - фактические транспортные расходы на доставку 1 тонны апатитового концентрата от ФСА Апатиты (Титан) до фактического базиса продажи ОАО «Апатит» за три последовательных месяца, предшествующих месяцу, предшествующему очередному кварталу (например, для определения цены на июль – сентябрь используются фактические транспортные расходы, сложившиеся за март – май);

$$\checkmark \quad \text{ЦАК(2)} = \text{К}_1 * \text{Ц}_{\text{FOB С.Африка}} * \text{К}_{\text{руб./\$}} - \text{ТРАК},$$

где:

$\text{К}_1 = 1,320$ - коэффициент пересчета цены исходя из разницы в качестве апатитового концентрата и фоссырья Марокко;

$\text{Ц}_{\text{FOB С.Африка}}$ - среднее арифметическое цены 1 тонны фоссырья на условиях FOB С.Африка по тринадцати последним публикациям FMB, предшествующим очередному кварталу;

$\text{К}_{\text{руб./\$}}$ - курс доллара США к рублю, установленный Банком России на соответствующий день поставки в очередном квартале;

ТРАК - фактические транспортные расходы на доставку 1 тонны апатитового концентрата от ФСА Апатиты (Титан) до фактического базиса продажи ОАО «Апатит» за три последовательных месяца, предшествующих месяцу, предшествующему очередному кварталу (например, для определения цены на июль – сентябрь используются фактические транспортные расходы, сложившиеся за март – май);

$$\checkmark \quad \text{Ц}_{\text{AK}(3)} = ((\text{Ц}_{\text{NPK}} - \text{K}_{\text{NH}_3} * \text{Ц}_{\text{NH}_3} - \text{K}_{\text{KCl}} * \text{Ц}_{\text{KCl}}) * \text{K}_{\text{руб./\$}} / \text{K}_{\text{AK-NPK}} - \text{TR}_{\text{AK}}) * \text{K}_{\text{BP}(2)}$$

где:

Ц_{NPK} - среднее арифметическое цены NPK (сложные минеральные удобрения) на условиях FOB FSU по тринадцати публикациям FMB, предшествующим очередному кварталу;

$\text{K}_{\text{NH}_3} = 0,215$ - коэффициент расхода аммиака на производство 1 тонны NPK;

Ц_{NH_3} - среднее арифметическое цены аммиака на условиях FOB Вентспилс по тринадцати публикациям FMB, предшествующим очередному кварталу;

$\text{K}_{\text{KCl}} = 0,285$ - коэффициент расхода хлористого калия на производство 1 тонны NPK;

Ц_{KCl} - среднее арифметическое цены хлористого калия на условиях FOB FSU (spot) по тринадцати публикациям FMB, предшествующим очередному кварталу;

$\text{K}_{\text{руб./\$}}$ - курс доллара США к рублю, установленный Банком России на соответствующий день поставки в очередном квартале;

$\text{K}_{\text{AK-NPK}} = 0,446$ - коэффициент расхода апатитового концентрата на производство 1 тонны NPK;

TR_{AK} - фактические транспортные расходы на доставку 1 тонны апатитового концентрата от ФСА Апатиты (Титан) до фактического базиса продажи ОАО «Апатит» за три последовательных месяца, предшествующих месяцу, предшествующему очередному кварталу (например, для определения цены на июль – сентябрь используются фактические транспортные расходы, сложившиеся за март – май);

$\text{K}_{\text{BP}(2)} = 1/3$ - коэффициент, усредняющий распределение затрат и прибыли на питательный элемент для наиболее распространенной марки NPK - 16:16:16 (1/3 приходится на фосфор);

$$\checkmark \quad \text{Ц}_{\text{AK}} = 1/3 * \text{Ц}_{\text{AK}(1)} + 1/3 * \text{Ц}_{\text{AK}(2)} + 1/3 * \text{Ц}_{\text{AK}(3)},$$

где:

$$\text{Ц}_{\text{AK}(1)} = \text{Ц}_{\text{AK эксп.мин.}} * \text{K}_{\text{руб./\$}} - \text{TR}_{\text{AK}}$$

$$\text{Ц}_{\text{AK}(2)} = \text{K}_1 * \text{Ц}_{\text{FOB С.Африка}} * \text{K}_{\text{руб./\$}} - \text{TR}_{\text{AK}}$$

$$\text{Ц}_{\text{AK}(3)} = ((\text{Ц}_{\text{NPK}} - \text{K}_{\text{NH}_3} * \text{Ц}_{\text{NH}_3} - \text{K}_{\text{KCl}} * \text{Ц}_{\text{KCl}}) * \text{K}_{\text{руб./\$}} / \text{K}_{\text{AK-NPK}} - \text{TR}_{\text{AK}}) * \text{K}_{\text{BP}(2)}$$

Вместе с этим, ФАС России обязует каждого производителя разработать и согласовать Правила торговой практики продажи апатитового концентрата. При этом критерии должны быть конечными, достижимыми и направлены на неопределенный круг лиц. В Правилах торговой практики целесообразно предусмотреть:

- Требования к заявке, объему и содержанию приложенных к заявке документов

Следует определить исчерпывающий перечень документов и сведений, необходимых для формирования заявки.

- Сроки подачи заявок, описание процедуры рассмотрения и принятия решения по заявкам
- ✓ срок анализа комплектности заявки (не более 5 рабочих дней);
- ✓ срок окончания подачи заявки по долгосрочным контрактам на следующий год (не позднее 5 октября текущего года);

Производители должны рассмотреть поступившие заявки до 5 ноября текущего года и

известить об итогах их рассмотрения потребителей.

- Требования к организации работы с заявками и приложенными к ним документами
- ✓ описание порядка рассмотрения заявок;
- ✓ требования к ведению реестра заявок;
- ✓ требования к хранению протоколов, решений по итогам рассмотрения заявок, с назначением ответственных лиц за соблюдение этих требований.

Отмечено, что условия подачи и рассмотрения заявок должны способствовать недопущению создания производителями неравного положения одного потребителя (нескольких потребителей) по сравнению с другим потребителем (другими потребителями) при заключении договоров на поставку апатитового концентрата.

- Определение критериев принятия решения по поданной заявке

Производитель должен направить потребителю мотивированное решение (извещение) о рассмотрении заявки. В случае частичного удовлетворения заявки или неудовлетворения заявки производителю следует описать основания принятия такого решения с указанием критериев Правил торговой практики, по которым заявка была частично удовлетворена или не удовлетворена.

- порядок информирования заявителя о принятом решении

Производитель должен описать порядок информирования потребителя, включающий направление потребителю письменного ответа производителя, а также дополнительного оперативного информирования с использованием телефонной связи и связи по сети Интернет.

- обязательное размещение на интернет-сайте информации о требованиях к условиям поставки апатитового концентрата, отражаемых в договорах поставки

Производителю необходимо разместить на интернет-сайте типовой договор на поставку апатитового концентрата, контактные данные для подачи заявок и дальнейшего взаимодействия при их рассмотрении и выдаче решений по ним. При этом типовые договоры должны быть согласованы с требованиями торговой политики.

Установлено, что минимальный срок действия договоров поставки апатитового концентрата потребителям составляет 3 года.

Следует отметить, что указанные правила недискриминационного доступа оспорены потребителями апатитового концентрата в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации.⁸⁷

Помимо предписаний, российский антимонопольный орган выдает предупреждения и предостережения о прекращении действий (бездействий), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства. Следует выделить две группы:

- ✓ Единичные – выдаются в отношении конкретного случая. Например, такого рода предупреждение (предостережение) может содержать рекомендацию продать что-либо, компенсировать потери какому-либо лицу.

⁸⁷ Определение о прекращении производства по делу № ВАС-8796/12 от 28.09.12 [Электронный ресурс]. – (http://ras.arbitr.ru/PdfDocument/c317c7a1-00b5-44bb-a40b-8fdb624e7b8/%D0%92%D0%90%D0%A1-8796-2012__20120928.pdf)

- ✓ Выдаются для группы потребителей. По сути представляют собой предписание. Примеры таких предупреждений найдены не были.

Примеры предостережений, выдаваемых ФАС России, также не были обнаружены.

Российский антимонопольный орган стал выдавать предупреждения в 2012 году.

Большая часть найденных предупреждений связана с наличием признаков нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» - экономически и технологически необоснованным уклонением и отказом от заключения договора купли-продажи.

Так, например, в сентябре 2012 года ОАО «Газпром нефть» было выдано предупреждение в связи с экономически и технологически необоснованным уклонением и отказом от заключения договора купли-продажи нефтепродуктов с ООО «Торговая Компания «Лидер».⁸⁸ Российский антимонопольный орган предупредил о необходимости прекращения указанных действий (бездействий) путем направления предложения о заключении договора ООО «Торговая Компания «Лидер» в течение 30 дней с момента получения предупреждения.

Аналогичные предупреждения о прекращении действий с признаками нарушения пункта 5 части 1 статьи 10 № 135-ФЗ выданы компании Edwards Lifesciences S.A. (ООО «Грин Медика»),⁸⁹ ООО «Volkswagen Group Rus» (ООО «Таганка-Сервис»),⁹⁰ ООО «Лукойл-Пермнефтеоргсинтез» (уклонение и отказ от заключения договора с ООО «Вираз»),⁹¹ ООО «КРИОР» (ОАО «Газпром газэнергосеть»)⁹², ОАО «Газпром газэнергосеть» (ООО «КРИОР»),⁹³ компании TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED (ЗАО «Межрегиональная Фармацевтическая Производственно-Дистрибьюторская Корпорация «БИОТЭК»).⁹⁴

В предупреждении ООО «Volkswagen Group Rus» также отмечено, что договор должен быть заключен на недискриминационных условиях. Предупреждения, выданные ОАО «Газпром газэнергосеть» и ООО «КРИОР» содержат оговорку, что при заключении договоров на оказание услуг *цена* гелия газообразного и цена услуги по ожигению гелия газообразного *не должна превышать сумму необходимых для производства и*

⁸⁸ Предупреждение о прекращении действий (бездействия) ООО «Газпром нефть» которые содержат признаки нарушения Антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_35787.html)

⁸⁹ Предупреждение о прекращении действий (бездействия) Edwards Lifesciences S.A. которые содержат признаки нарушения Антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_35050.html)

⁹⁰ Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_36726.html)

⁹¹ Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_36868.html)

⁹² Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_36920.html)

⁹³ Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_36923.html)

⁹⁴ Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_37794.html)

реализации гелия газообразного и такой услуги **расходов и прибыли**. Более того, в предупреждении ОАО «Газпром газэнергосеть» указано, что объем поставки гелия газообразного должен составлять не менее 50% от совокупного объема поставки ООО «Газпром добыча Оренбург» гелия газообразного ОАО «Газпром газэнергосеть» по трубопроводу.

Следует отметить, что в предупреждениях устанавливается срок прекращения действий (бездействий):

- ✓ в течение определенного периода (ООО «Лукойл-Пермнефтеоргсинтез» - 15 дней, ОАО «Газпром нефть» - 30 дней);
- ✓ до конкретной даты (компания Edwards Lifesciences S.A., ООО «Volkswagen Group Rus», ООО «КРИОР», ОАО «Газпром газэнергосеть», компания TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED, ООО «Ново Нордиск»⁹⁵, ОАО «Газпром нефть»⁹⁶, ООО «Агросервис Регион»⁹⁷).

В предупреждении, выданном компании TEVA PHARMACEUTICAL INDUSTRIES LIMITED, также указан срок, когда необходимо выполнить все обязательства по договору (до конкретной даты).⁹⁸

ФАС России также выдавала предупреждения о прекращении действий (бездействий) с признаками нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» - навязывания невыгодных условий договоров и условий, не относящихся к предмету договора. В частности, в сентябре 2013 года ООО «Ново Нордиск» выдано предостережение в связи с признаками нарушения антимонопольного законодательства (пунктов 3,5 части 1 статьи 10 №135-ФЗ), выраженных в:

- ✓ навязывании ЗАО «Торгово-Промышленное Предприятие Северо-Запад» условий договора от 21.03.2013 № 2013/Северо-Запад, невыгодных для него и не относящихся к предмету договора, в том числе в обязанности ЗАО «Северо-Запад» предоставлять предварительные прогнозы поставок, отсутствии максимального срока выставления ООО «Ново Нордиск» счета на оплату товара;
- ✓ уклонении ООО «Ново Нордиск» от заключения договора поставки с ЗАО «Северо-Запад» путем отказа в удовлетворении заказов (заявок) ЗАО «Северо-Запад» и приостановления отгрузок лекарственных препаратов.

В связи с этим необходимо внести следующие изменения в указанный договор:

- ✓ исключить пункты, содержащие условия предоставления дистрибьюторами (покупателями) предварительных прогнозов поставок;

⁹⁵ Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_38143.html)

⁹⁶ Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_38495.html)

⁹⁷ Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_38663.html)

⁹⁸ Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_37794.html)

- ✓ исключить пункты, содержащие условия соблюдения дистрибьюторами (покупателями) требований ООО «Ново Нордиск», не предусмотренных законодательством Российской Федерации о проведении аудита соблюдения антикоррупционных законов;
- ✓ исключить пункты, содержащие возможность ООО «Ново Нордиск» в одностороннем порядке отказаться от исполнения своих обязательств в случае, если оно пришло к выводу о существовании вероятности нарушения дистрибьютором (покупателем) своих обязательств;
- ✓ включить пункты, предусматривающие максимальные сроки выставления ООО «Ново Нордиск» счетов на оплату товара.

Кроме того, ООО «Ново Нордиск» следует рассмотреть заказы (заявки) ЗАО «Северо-Запад» и поставить товар на недискриминационных условиях.⁹⁹

В тот же период было выдано предупреждение ОАО «Газпром нефть» (признаки нарушения пунктов 3,5 части 1 статьи 10 №135-ФЗ). Компании следует прекратить действия (бездействия) с признаками нарушения антимонопольного законодательства путем:

- ✓ исполнения требований части 5 статьи 6 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в том числе:
 - требований Совместного приказа в части реализации на биржевых торгах автомобильного бензина в объеме не менее 10% от произведенных ОАО «Газпром нефть» в соответствующем месяце объемов автомобильного бензина с базисом НПЗ, с обеспечением равных, недискриминационных условий по способам поставки товара железнодорожным транспортом и магистральным трубопроводом;
 - требований Критериев регулярности и равномерности реализации товара, в части распределения годовых объемов реализации нефти и (или) нефтепродуктов на биржевых торгах по каждому виду соответствующего биржевого товара, реализуемого им и (или) его агентом на биржевых торгах, по месяцам календарного года в размере не менее величины, установленной Совместным приказом, равномерно по дням, торговым сессиям и базисам поставки;
- ✓ заключения и исполнения договоров на поставку автомобильного бензина с третьими лицами на недискриминационных условиях (в части объемов поставки, условий оплаты и иных существенных условий договора), в крупнооптовом и в мелкооптовом сегменте;
- ✓ исполнения Правил торговой практики ОАО «Газпром нефть», в части принципов реализации автомобильных бензинов на внутренний рынок Российской Федерации (подпункт 2.1. пункта 2 Правил торговой практики ОАО «Газпром нефть»), распределения ОАО «Газпром нефть» объемов реализации нефтепродуктов на внутреннем рынке Российской Федерации (подпункт 2.3 пункта 2 Правил торговой практики ОАО «Газпром нефть»), распределения ООО «ГПН-Региональные продажи» объемов реализации нефтепродуктов на внутреннем рынке Российской Федерации

⁹⁹ Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_38143.html)

Федерации (подпункт 2.5 пункта 2 Правил торговой практики ОАО «Газпром нефть»)¹⁰⁰.

В ноябре 2013 года в отношении признаков нарушения пункта 3 части 1 статьи 10 №135-ФЗ выдано предупреждение ООО «Агросервис Регион». Компании необходимо осуществить действия, направленные на:

- ✓ приведение договоров в соответствие с антимонопольным законодательством, предусмотрев:
 - разграничение понятий основных услуг (услуг по механической погрузке), оказываемых ООО «Агросервис Регион» (далее - Элеватор), и дополнительных услуг;
 - возможность осуществления Элеватором в рамках предоставления дополнительных услуг оказание услуги по отправке зерновых железнодорожным транспортом, включающей в себя, в частности, заказ железнодорожных вагонов у их собственников, подачу заявки на ОАО «РЖД» для предоставления железнодорожных вагонов к месту загрузки груза, оплату стоимости услуг третьих лиц за пользование железнодорожными вагонами и осуществление платежей транспортно-экспедиционным организациям (в том числе ОАО «РЖД» за подачу/уборку железнодорожных вагонов на подъездные железнодорожные пути к Элеватору и доставку железнодорожных вагонов до станции отправления/назначения), оформление сопроводительной документации и опломбирование железнодорожных вагонов, а также иные услуги, связанные с отгрузкой вагонов;
- ✓ урегулирование взаимоотношений с хозяйствующими субъектами, связанных с оказанием услуг по отгрузке зерна в железнодорожные вагоны-зерновозы, в частности, с определением сроков отгрузки и объемов отгрузки;
- ✓ приведение тарифов в соответствие с объемом оказываемых услуг.¹⁰¹

¹⁰⁰ Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_38495.html)

¹⁰¹ Предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [Электронный ресурс]. - (http://fas.gov.ru/solutions/solutions_38663.html)