

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЭЛЕКТРОННЫЙ ЖУРНАЛ

# Российское конкурентное право и экономика

№ 2(5) 2012



Федеральная антимонопольная служба

# УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ, КОЛЛЕГИ!



**З**а более чем 20 лет руководства территориальным управлением по Новгородской области я была свидетелем многих значимых событий в деятельности российских антимонопольных органов, участвовала в создании и становлении территориальных органов антимонопольной службы. За эти годы вместе с коллегами из Москвы и регионов приходилось решать новые сложные задачи, связанные с развитием конкуренции в экономике Российской Федерации, с разработкой и контролем применения новых законодательных актов, в том числе, в сфере рекламы, государственных и муниципальных закупок.

Как и в других территориальных органах с небольшой штатной численностью, у сотрудников Новгородского УФАС России практически отсутствует возможность специализации в какой-либо отрасли экономики или сфере правоприменительной практики. Иными словами, в большинстве субъектов Российской Федерации антимонопольщик должен знать и уметь почти все, что входит

в задачи целого управления, за исключением, разве что, бухгалтерского учета.

В таких условиях особое значение приобретает возможность использовать опыт и наработки коллег из других регионов и центрального аппарата. Еще 6–7 лет назад информацию о практике работы антимонопольных органов, обобщенные сведения о прохождении наших дел в судах на всей территории страны мы получали из разрозненных публикаций в журналах и редких обзоров судебной практики, а также на региональных семинарах, на которые всего 3–4 раза в год приглашали по одному представителю от ближайших территориальных управлений.

Ситуация радикально изменилась с появлением электронного научно-практического журнала «Российское конкурентное право и экономика». Теперь каждый сотрудник на своем рабочем месте может получить актуальную информацию об опыте работы антимонопольных органов на территории всей России, прочитать обзоры, ознакомиться с различными мнениями по важнейшим проблемам деятельности, с учетом собственного опыта принять участие в полемике по отдельным актуальным вопросам.

Полагаю, что издание не просто полезно и познавательно для заинтересованного читателя, но и совместно с сайтом и порталом Федеральной антимонопольной службы создает единое информационное пространство, где каждый может найти необходимые для работы и профессионального развития сведения.

Журнал также служит делу адвокатирования конкуренции и расширяет возможности бизнеса, органов власти, граждан на получение аналитической, прошедшей апробацию на практике информации по актуальным для общества вопросам.

С уважением и благодарностью за предоставленную возможность обратиться к читателям очередного выпуска журнала  
руководитель Новгородского УФАС России  
**Виниченко О. С.**



# Федеральная Антимонопольная Служба

## СОДЕРЖАНИЕ

### 2 ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

### АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

#### КОММЕНТАРИИ

#### 6 ОРГАНИЗАЦИЯ ТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ

#### ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

#### 10 СУДЕБНОЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ ЗАПРЕТОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 26.07.2006 № 135-ФЗ «О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ». ПУТИ МИНИМИЗАЦИИ СУДЕБНЫХ ОШИБОК

#### 15 БЮДЖЕТНЫЕ АССИГНОВАНИЯ АВТОМНЫМ УЧРЕЖДЕНИЯМ И АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

#### 21 РЕКЛАМА И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЕ РИСКИ

### РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

#### 26 О НЕПРОСТЫХ ОТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ ПЕРЕВОЗЧИКОМ И ГРУЗОПОЛУЧАТЕЛЕМ. НА ПРИМЕРЕ ОАО «РЖД» И ООО «ТРАНСКОМ»

### ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ

#### 29 ПРОДАЖА НЕПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ СЕТЕВЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

#### 32 АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ОГРАНИЧЕНИЕ РОСТА ТОРГОВЫХ СЕТЕЙ. НЕЛЕГКО БЫЛО СОЗДАТЬ ЗАКОН — ЕЩЕ ТРУДНЕЕ СЛЕДОВАТЬ ЕМУ



**О пробелах  
законодательного  
регулирования в области  
управления пассажирскими  
перевозками в России.  
Стр. 6**



**Антимонопольные споры.  
Точка зрения судьи.  
Стр. 10**

**Неудачные рекламные  
акции и типичные ошибки  
рекламодателей.  
Стр. 21**



**Ограничения по размерам  
вознаграждения  
торговых сетей должны  
распространяться на  
отношения по продаже  
непродовольственных  
товаров, имеющих  
социальное значение.  
Стр. 29**



Наличие преимущественного права на заключение договора аренды земельного участка не исключает необходимость соблюдения порядка предоставления этого участка, установленного законодательством.

**Стр. 39**



Договоры по передаче прав владения и пользования государственным и муниципальным имуществом должны заключаться, опираясь на основные законы свободного рынка, направленные на достижение максимального соперничества хозяйствующих субъектов.

**Стр. 52**

Результаты научно-прикладных исследований, основанные на опыте практической деятельности, которая нацелена на гармонизацию конкурентного законодательства Республики Молдова и его приведение в соответствие с европейскими стандартами.

**Стр. 64**

## РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА

---

- 39 ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В АРЕНДУ ХОЗЯЙСТВУЮЩИМ СУБЪЕКТАМ. ОПЫТ БЕЛГОРОДСКОГО УФАС РОССИИ
- 43 НА СТРАЖЕ КОНКУРЕНЦИИ

## ОБМЕН ОПЫТОМ

---

- 49 АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ «РЕКОМЕНДАЦИИ» ОРГАНОВ ВЛАСТИ
- 52 В ЗАЩИТУ ПРАВ УЧАСТНИКОВ ТОРГОВ
- 54 ПРИМЕНЕНИЕ МЕР АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕАГИРОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ПОСТАВЩИКА, ЗАНИМАЮЩЕГО ДОМИНИРУЮЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ НА РЫНКЕ ХРАНЕНИЯ И СКЛАДИРОВАНИЯ НЕФТИ И ПРОДУКТОВ ЕЕ ПЕРЕРАБОТКИ
- 57 РЫНОК СЫРОГО МОЛОКА — ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ. НА ПРИМЕРЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

## УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

---

- 64 ДЕЛА, РАССМОТРЕННЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫМ АГЕНТСТВОМ ПО ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ (НАЗК)

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 1

№ 2(5) 2012

Организация транспортного обслуживания населения в нашей стране возложена на органы власти субъектов Российской Федерации (пригородное и межмуниципальное сообщение) и органы местного самоуправления (в границах поселения, муниципального района, городского округа). Однако федеральное законодательство не устанавливает четко определенные модели управления перевозками пассажиров со стороны органов власти, как, например, в Западной Европе и США. Эту важную проблему поднимает в своей статье **«Организация транспортного обслуживания населения. Законодательный аспект»** помощник руководителя Самарского УФАС России **Шепеленко Светлана Викторовна**.

Антимонопольные споры становятся все более сложными, поскольку вбирают в себя основные приемы и методы современной экономики. **Викленко Татьяна Ивановна**, судья Арбитражного суда Саратовской области, в статье **«Судебное правоприменение запретов и ограничений по Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции. Пути минимизации судебных ошибок»** доказывает, что для предотвращения судебных ошибок суду важно удостовериться, что доводы и теории, которые выдвигают стороны в защиту своих интересов, основаны на верной трактовке воли законодателя, а не являются способом скрыть истинные мотивы в конфликте с иными участниками хозяйственного оборота и с законом.

В материале **«Бюджетные ассигнования автономным учреждениям и антимонопольное законодательство»** рассмотрены вопросы осуществления властными субъектами полномочий в сфере дорожной деятельности. Автор статьи — советник Управления контроля органов власти **Ковалев Александр Васильевич**.

В бизнесе мелочей не бывает, поэтому просчеты, даже в такой не самой критичной для предпринимательства сфере, как реклама, способны повлечь за собой серьезные проблемы. В статье **«Реклама и предпринимательские риски»** заместитель руководителя Новгородского УФАС России, начальник отдела контроля размещения заказов и рекламы **Лучников Роман Валерьевич** анализирует типичные ошибки предпринимателей при рекламировании товаров, работ, услуг. В материале также приведены наиболее показательные примеры из практики управления, даны рекомендации и проанализированы нормы действующего законодательства.

# ОРГАНИЗАЦИЯ ТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ

**Н**аверное, каждый, кто когда-либо приезжал в незнакомый город, сталкивался с проблемой отсутствия доступной информации о маршрутах общественного транспорта, которым можно добраться до нужной остановки. Информирование населения о действующей в населенных пунктах маршрутной сети должно быть функцией органов, на которые возложена организация транспортно-обслуживания.

Организация транспортного обслуживания населения в Российской Федерации возложена на органы власти субъектов Российской Федерации (пригородное и межмуниципальное сообщение) и органы местного самоуправления (в границах поселения, муниципального района, городского округа).

Однако если в странах Западной Европы и США существуют четко определенные модели управления перевозками пассажиров со стороны органов власти, то в России на федеральном уровне законодательная база для организации перевозок пассажиров отсутствует.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которыми на органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления соответственно возложены полномочия по организации транспортного обслуживания населения, не определяют, что именно подразумевается под организацией транспортно-обслуживания.

Принятый относительно недавно Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» и принятое на основании

**Если в странах Западной Европы и США существуют четко определенные модели управления перевозками пассажиров со стороны органов власти, то в России на федеральном уровне законодательная база для организации перевозок пассажиров отсутствует.**



данного закона Постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2009 № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» также не раскрывают понятие организации транспортного обслуживания и не устанавливают порядок такой организации.

Основной нормативный правовой акт, касающийся вопросов организации транспортного обслуживания населения на автомобильном транспорте, является ведомственным (Приказ Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 31.12.1981 № 200 «Об утверждении Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте») и был издан еще в советские годы, поэтому, как следствие, не учитывает действительного положения дел.

Анализ положений Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных Приказом Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 31.12.1981 № 200<sup>1</sup> показывает, что организация пассажирских перевозок включает в себя систематическое изучение пассажиропотоков и разработку на основании материалов обследования рациональной маршрутной сети.

<sup>1</sup> Далее — Правила.



Согласно пункту 34 Правил обязанность систематически обследовать и изучать пассажиропотоки была возложена на автотранспортные предприятия и организации. Полученный в результате обследований пассажиропотоков материал служит основанием для корректировки маршрутной схемы, отдельных маршрутов, составления расписаний движения автобусов, организации экспрессных, полужэкспрессных, укороченных и спаренных рейсов, выбора типа автобусов, распределения их по маршрутам, назначения остановочных пунктов и используется для разработки мероприятий по улучшению обслуживания населения в часы «пик» (пункт 40 Правил).

Однако Правила были разработаны еще в советское время, когда существовали транспортные управления, объединения, а все автотранспортные предприятия и организации, осуществляющие пассажирские перевозки, входили в систему Министерства автомобильного транспорта РСФСР.

Поскольку другая правовая основа для организации пассажирских перевозок отсутствует, данные Правила применяются с учетом изменившейся ситуации, что подтверждается судебной практикой (Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 16.06.2009 № А06-30/2009, Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 21.04.2010

№ Ф09-2668/10-С1 по делу № А47 -8460/2009, Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 25.01.2010 № Ф03-7366/2009 по делу № А51 12200/2009).

Систематическое изучение пассажиропотоков и разработка на основании материалов обследования рациональной маршрутной сети, а также ее корректировка, являющиеся составной частью организации пассажирских перевозок, в соответствии с Правилами должны выполняться автотранспортными предприятиями. Однако в настоящее время функция организации транспортного обслуживания населения возложена на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Следовательно, важно нормативно закрепить обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления по изучению пассажиропотоков и разработке (корректировке) маршрутной сети.

Однако анализ проекта закона № 423427-4 «Об основах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок в Российской Федерации»<sup>2</sup>, который был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 04.07.2007 года в первом чтении, но до настоящего времени так и

<sup>2</sup> Далее — законопроект.

не рассмотрен во втором чтении, показал, что такая обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления не предусмотрена и в новом законе. Этот пробел должен быть устранен при втором чтении законопроекта.

Основа современной маршрутной сети сформировалась еще в советские годы. Практика показала, что органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления недостаточно быстро и эффективно реагируют на потребности населения и не спешат открывать новые маршруты.

Действующее законодательство не раскрывает понятие «маршрутная сеть» и не обязывает опубликовывать ее. В части 1 статьи 789 Гражданского Кодекса Российской Федерации предусмотрена только публикация в установленном порядке перечня организаций, которые должны осуществлять перевозки, признаваемые перевозками транспортом общего пользования. Однако до настоящего момента перечень таких организаций не опубликован, порядок публикации также отсутствует.

В новом законопроекте упоминается Реестр маршрутов регулярного сообщения, который ведется органами местного самоуправления (в отношении муниципальных маршрутов), органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации (в отношении межмуниципальных маршрутов), федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации (в отношении межсубъектных маршрутов). При этом понятие «реестр маршрутов регулярного сообщения» также не раскрывается.

По мнению автора, более правильным было бы разрабатывать и опубликовывать не маршрутную сеть и не реестр маршрутов, а единую систему коммуникаций транспорта и улично-дорожной сети, увязанную с планировочной структурой поселения и прилегающей к нему территорией.

Планирование и осуществление дорожной деятельности, организация транспортного обслуживания населения должны обеспечиваться органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления

**Более правильным было бы разрабатывать и опубликовывать не маршрутную сеть и не реестр маршрутов, а единую систему коммуникаций транспорта и улично-дорожной сети, увязанную с планировочной структурой поселения и прилегающей к нему территорией.**

**В законопроекте «Об основах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок в Российской Федерации» должны быть установлены четкий порядок открытия, изменения, закрытия маршрутов, а также основания для отказа в открытии (изменении) маршрутов.**

в соответствии с их полномочиями, определенными Федеральным законом от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Однако часто при застройке новые территории не обеспечиваются своевременно ни транспортом, ни автомобильными дорогами. Например, не так давно на окраине г.о. Самара был построен жилой комплекс «Крутые ключи». В настоящее время до нового поселка можно добраться только с помощью личного автотранспорта или «маршруток», которые не удовлетворяют полностью потребность населения в перевозках от поселка до центра города и обратно. Городские власти обещали, что до конца 2011 года жители поселка будут обеспечены муниципальным транспортом, однако обещание все еще не выполнено.

Для удовлетворения появляющихся у пассажиров потребностей перевозчики часто самостоятельно разрабатывают схемы новых маршрутов и обращаются в соответствующие органы с просьбой об открытии (изменении) маршрута, утверждении паспортов разработанных маршрутов. Однако перевозчики сталкиваются с отказами органов, которые, как правило, обосновывают свое решение дублированием маршрутов, перегруженностью транспортом, что, по их мнению, отрицательно влияет на безопасность дорожного движения.

При этом, как показала практика (в частности, практика Самарского УФАС России: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 09.12.2008 № А55-2052/08; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.04.2011 № 11АП-2564/11 по делу № А55-19143/2010), такие отказы бездоказательны, не базируются на нормах федерального законодательства, и, следовательно, создают перевозчикам необоснованные препятствия в осуществлении деятельности и признаются судами как нарушающие

ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В законопроекте «Об основах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок в Российской Федерации» (или принимаемых в соответствии с ним Правилах организации пассажирских перевозок на автомобильном и городском наземном электрическом пассажирском транспорте, утверждаемых Правительством Российской Федерации<sup>3</sup>), по мнению автора, должны быть установлены четкий порядок открытия, изменения, закрытия маршрутов, а также основания для отказа в открытии (изменении) маршрутов.

В законопроекте, принятом в первом чтении, предусмотрено два случая отказа в открытии (изменении) маршрута регулярного сообщения:

- 1) несоответствие маршрута регулярного сообщения требованиям к организации маршрутов регулярного сообщения, установленным Правилами организации пассажирских перевозок;
- 2) недостаточность средств бюджета субъекта Российской Федерации, муниципального образования для предоставления перевозчикам субсидий, предусмотренных настоящим законом.

Причем, второй случай отказа в открытии (изменении) маршрутов предусмотрен для всех видов перевозок без исключения, а законопроект предусматривает два вида перевозок: регулярные перевозки, осуществляемые на основании государственных и муниципальных заказов с применением тарифов, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, и, соответственно, с предоставлением перевозчикам субсидий, а также иные регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных перевозчиком.

Таким образом, второй случай отказа в открытии (изменении) маршрутов не может быть применен к тем маршрутам, которые открываются по инициативе перевозчиков и перевозки по которым осуществляются без предоставления субсидий, о чем необходимо указать в законе.

Что касается первого случая отказа в открытии (изменении) маршрутов, то в Правилах организации пассажирских перевозок необходимо прописать четкие, конкретные требования к организации маршрутов регулярного сообщения. Отказ в открытии (изменении) маршрутов должен быть аргументированным, основанным на доказательствах. В противном случае отказ начнет создавать необоснованные препятствия в осуществлении деятельности хозяйствующих субъектов.

В Примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального

<sup>3</sup> Далее — Правила организации пассажирских перевозок.



Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2012 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, утвержденной Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13.01.2012 № 16-6 ГД после почти пятилетнего перерыва, на май 2012 года было запланировано второе чтение проекта Федерального закона № 423427-4 «Об основах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок в Российской Федерации», однако до настоящего времени данный законопроект так и не рассмотрен.

Хочется надеяться, что указанные вопросы будут разрешены при принятии закона, устанавливающего единый подход органов власти и органов местного самоуправления к организации транспортного обслуживания населения.

**Шепеленко С. В.**,  
помощник руководителя  
Самарского УФАС России

# СУДЕБНОЕ ПРАВОО ПРИМЕНЕНИЕ ЗАПРЕТОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 26.07.2006 № 135-ФЗ «О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ»

## ПУТИ МИНИМИЗАЦИИ СУДЕБНЫХ ОШИБОК

Гарантированная Конституцией РФ поддержка конкуренции нашла свою реализацию в Федеральном законе «О защите конкуренции»<sup>1</sup>, доминирующей задачей которого является защита на товарных рынках именно добросовестной конкуренции.

**З**акон о защите конкуренции устанавливает ряд запретов и ограничений на недобросовестную конкуренцию: запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением — часть 1 статья 10; запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия хозяйствующих субъектов — часть 1 статья 11; запрет на недобросовестную конкуренцию — части 1 и 2 статья 14.

Вместе с тем Закон о защите конкуренции учел и особое правовое положение иных субъектов в сфере защиты конкуренции: государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, для которых также установил запреты и ограничения с целью снизить негативное влияние на конкурентную среду со стороны данных органов.

Так, запреты и ограничения для органов власти, муниципальных образований и иных органов установлены:

- частями 1–3 статьи 15 — запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) названных органов;
- статьей 16 — запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия федеральных органов исполнительной власти, иных ветвей власти, иных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации;

**Закон о защите конкуренции устанавливает виды противоправного поведения и пути их устранения как для определенного хозяйствующего субъекта (или группы лиц), так и для органов власти различного уровня.**

- статьей 17 — запреты при проведении торгов, в частности, не допускается координация организаторами торгов или заказчиками деятельности его участников; создание участнику торгов или нескольким участникам торгов преимущественных условий участия в торгах и т.д.;
- статьей 19 — запрет на использование государственных и муниципальных преференций.

Названные правовые нормы позволяют сделать вывод, что Закон о защите конкуренции устанавливает виды противоправного поведения и пути их устранения как для определенного хозяйствующего субъекта (или группы лиц), так и для органов власти различного уровня. Следовательно, для правильного разрешения судебных конфликтов в сфере конкуренции необходимо уже с самого начала верно установить субъект регулируемых отношений.

Следует помнить, что при регулировании правоотношений ст.ст. 10, 11 и 14 Закона о защите конкуренции субъектом, вступающим в конкурентные отношения, может быть только «хозяйствующий субъект» в экономическом смысле данного термина.

<sup>1</sup> Далее — Закон о защите конкуренции.



Государственные заказчики при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг «хозяйствующими субъектами» в смысле, придаваемом Законом о защите конкуренции, не являются, в связи с чем на них не распространяются положения названных правовых норм. К данному выводу пришел арбитражный суд в одном из судебных дел (№ А57-3933/09).

В свете вышеизложенного хотелось бы более подробно остановиться на наиболее показательных судебных прецедентах по запретам, установленным Законом о защите конкуренции на различных товарных рынках.

### Рынок электрической энергии

Нарушение субъекта естественной монополии выразилось во взимании платы за оформление договора на пользование электрической энергией с присоединяемой нагрузкой свыше 10 кВт.

ОАО «Облкоммунэнерго», являясь агентом ООО «Саратовская областная энергосбытовая компания», заключило с ООО «Новый город» договор энергоснабжения.

Мероприятия по оформлению договорных отношений с ООО «Новый город» включали в себя, в том числе, оформление договора на пользование электроэнергией с присоединенной нагрузкой свыше 10 кВт и проверку схемы учета.

Стоимость данных услуг по оформлению договора на пользование электроэнергией с присоединенной нагрузкой свыше 10 кВт с выездом на место и проверкой схемы учета составила 813 руб. 46 коп.

Суд при рассмотрении данного дела пришел к выводу, что взимание гарантирующим поставщиком либо его агентом каких-либо дополнительных сумм за оказание услуг, не предусмотренных договором энергоснабжения, а также действующим законодательством, могло привести к ущемлению интересов ООО «Новый город» в соответствии с Порядком проведения анализа и оценки состояния

конкурентной среды на товарном рынке, утвержденным Приказом ФАС России № 108 от 25.04.2006 г.

Судом было установлено, что ООО «Саратовская областная энергосбытовая компания» являлось гарантирующим поставщиком, занимало доминирующее положение на розничном рынке электрической энергии на территории Саратовской области в границах сетей ОАО «Облкоммунэнерго».

В свою очередь, ОАО «Облкоммунэнерго» в период действия агентского договора с ООО «Саратовская областная энергосбытовая компания» получило возможность оказывать решающее влияние на состояние конкурентной среды на розничном рынке электроэнергии на территории Саратовской области, а также было признано занимающим доминирующее положение на данном товарном рынке. В связи с этим его действия по заключению договора энергоснабжения, а именно, по подписанию приложений к договору, содержащих условия, не предусмотренные договором энергоснабжения, а также действующим законодательством (т.е. установление платы за оформление договора на пользование электроэнергией с присоединенной нагрузкой свыше 10 кВт), признаны нарушающими ч. 1 ст. 10 Закона о конкуренции, т.к. ОАО «Облкоммунэнерго» являлось единственным лицом, которое решало все вопросы, связанные с заключением договоров энергоснабжения.

В данном споре не имела значения документальная доказанность ущемления интересов потребителя электроэнергии — ООО «Новый город», поскольку состав правонарушения является установленным с момента квалификации действий гарантирующего поставщика, которые сами по себе могли привести к такому ущемлению интересов потребителя.

Судом первой инстанции ОАО «Облкоммунэнерго» отказано в удовлетворении требований о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа по установлению нарушений ч. 1 ст. 10 Закона о конкуренции. Постановлением 12 ААС от 16.02.2011 г. решение суда первой инстанции от 10.12.2010 г. по делу № А57-9115/2010 оставлено без изменений.

### Сфера банковских услуг

Значимым для практики правоприменения является решение арбитражного суда, принятое по действиям Саратовского отделения № 8622 Сбербанка России при введении тарифа «за оформление платежного документа при приеме платежей наличными» в размере 10 руб.<sup>2</sup> и при предоставлении услуги физическим лицам по переводу денежных средств в пользу юридических лиц без открытия банковского счета.

<sup>2</sup> С учетом НДС.

Судом было установлено, что даже в случае предоставления клиентом в операционное окно заполненного от руки платежного поручения операционно-кассовым сотрудником Банка осуществлялась подготовка на биллинговом оборудовании электронного платежного документа, взимался тариф за оформление платежного документа и клиенту выдавался документ, подтверждающий проведение платежа.

Подобные действия Банка не предусмотрены Положением Банка России от 01.04.2003 № 222-П «О порядке осуществления безналичных расчетов физическими лицами в Российской Федерации», а также Порядком оказания услуги по подготовке платежного документа. В связи с этим они были признаны и антимонопольным органом, и судом как навязывающие платную услугу по оформлению платежного документа без альтернативной возможности заполнения платежного документа физическим лицом самостоятельно, что в силу ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции недопустимо<sup>3</sup>.

### Рынок услуг по управлению многоквартирными домами

Управляющие компании, занимающие в составе группы лиц доминирующее положение на рынке услуг по управлению многоквартирными домами в г. Балаково Саратовской области (ООО «Параллель», ООО «Квартал», ООО «Унипром», ООО «Динамика», ООО «ТехИндустрияСервис»), допустили нарушение норм ЖК РФ (ст. 162), Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда (п. 5.6.24), а также Правил оказания услуг местной, внутризонавой, междугородной и международной телефонной связи. Нарушения выразились в направлении в адрес ЗАО «Хемикомп+» (оператора услуг телефонной связи) писем о необходимости привлечь на возмездной основе представителей указанных управляющих организаций для сопровождения сотрудников оператора связи при обслуживании сетей связи, а также в направлении в адрес ЗАО «Хемикомп+» проектов договоров возмездного оказания услуг на сопровождение производства работ по обслуживанию телефонного провода, в препятствовании доступу сотрудников оператора связи к сетям связи и своевременному устранению им неисправностей на абонентской линии, что привело к ущемлению интересов последнего, а также абонентов.

Судом первой инстанции указанные действия признаны согласованными, нарушающими положения ст. 11 Закона о защите конкуренции. Суд исходил из следующих доказательств:

- проектов договоров, требующих арендную плату за допуск к внутридомовым сетям;

<sup>3</sup> Решение суда первой инстанции от 24.02.2010 по делу № А57-25298/2009, определение ВАС РФ от 20.12.2010 № 16657/10.

**Антимонопольные споры становятся все более сложными, поскольку вбирают в себя основные приемы и методы современной экономики.**

- письменных обращений абонентов о ненадлежащей работе телефонной сети в спорный период, когда устранение неисправностей в данных сетях было невозможно из-за действий управляющих компаний, препятствующих допуску сотрудников оператора к сетям связи.

Сложность при рассмотрении дела заключалась в подсчете доли каждой управляющей компании в составе группы лиц и доли группы лиц в многоквартирных домах на территории муниципального образования г. Балаково, с чем упорно спорили хозяйствующие субъекты.

Доля каждой управляющей компании, входящей в состав группы лиц, определялась как процентное соотношение площади жилых помещений в многоквартирных домах, находящихся в управлении той или иной управляющей компании, к общей площади жилых помещений в многоквартирных домах г. Балаково.

Доля группы лиц рассчитывалась как процентное соотношение площади жилых помещений в многоквартирных домах, находящихся в управлении всех управляющих компаний, входящих в группу лиц, к общей площади жилых помещений в многоквартирных домах г. Балаково, так как управляющие компании, входящие в состав одной группы лиц, при проведении анализа конкурентной среды рассматривались как единый хозяйствующий субъект.

Доказательствами доминирующей доли на рынке управления многоквартирными домами явились как сведения, представленные самими управляющими организациями, так и данные о площади всех жилых помещений на территории муниципального образования «Город Балаково», представленные Комитетом ЖКХ администрации муниципального образования «Город Балаково» Саратовской области. Такой подход в определении процентного соотношения доли, а также в установлении факта ограничения конкуренции группой лиц на рынке услуг по управлению многоквартирными домами в г. Балаково Саратовской области признан верным высшестоящими инстанциями<sup>4</sup>.

### Рынок оптовой реализации хлебобулочных изделий

Социальную значимость для региона (Саратовской области) имел судебный прецедент по установлению согласованных действий ОАО «Саратовский хлебокомбинат им. Стружкина» и ОАО «Энгельсский хлебокомбинат», нарушающих ст. 11 Закона

о защите конкуренции.

<sup>4</sup> Дело № А57-17007/2009.

Производители хлебобулочных изделий в период с 08.09.2010 г. по 10.09.2010 г. последовательно (друг за другом) совершали повторяющиеся действия по изменению в сторону повышения на одинаковую величину цен на ряд товаров (хлеб «Пшеничный», батон «Горчичный», батон «Столовый»). ОАО «Саратовский хлебокомбинат им. Стружкина» и ОАО «Энгельсский хлебокомбинат» признаны антимонопольным органом и судом первой инстанции нарушающими ст. 11 Закона о защите конкуренции.

Суд при рассмотрении дела пришел к выводу, что при повышении отпускных цен на названные хлебобулочные изделия действия хозяйствующих субъектов преследовали основную цель — извлечение большей прибыли, были заранее известны каждому из них и без заключения письменных соглашений и договоренностей вследствие наличия и осознания каждым взаимного влияния друг на друга, влияния на общие условия обращения товара на рынке реализации хлеба и хлебобулочных изделий в административных границах Саратовской области и соответствия результатов указанных действий интересам каждого при одновременном осуществлении этих действий.

В качестве доказательства заранее известных и согласованных действий хозяйствующих субъектов по необоснованному увеличению цены оптовой реализации на хлебобулочные изделия в регионе судом были признаны свидетельские показания заместителя председателя Правительства Саратовской области. Он показал, что на оперативном совещании в Правительстве области до фактического поднятия цен на хлебобулочные изделия названные хозяйствующие субъекты ставили вопрос перед Правительством области о поднятии цены на хлеб без достаточного к тому экономического обоснования. Стороны в суде эти показания опровергнуть не смогли.<sup>5</sup>

### **Введение в гражданский оборот средств индивидуализации товара**

Примером недобросовестной конкуренции по введению в гражданский оборот средств индивидуализации товара (ст. 14 Закона) явились действия по регистрации фирменного наименования «ВИПС-МЕД» в качестве товарного знака и предоставление исключительного права на использование данного товарного знака по лицензионному договору хозяйствующему субъекту, входящему в группу лиц с лицом, зарегистрировавшим данный товарный знак.

Признаки недобросовестной конкуренции состояли в следующем: АНО «Профипак» зарегистрировало фирменное наименование «ВИПС-МЕД» в качестве товарного знака и предоставило

**Для предотвращения судебных ошибок важно удостовериться, что доводы и теории, которые выдвигают стороны в защиту своих интересов, основаны на верной трактовке ими воли законодателя.**

исключительное право на его использование по лицензионному договору ЗАО «Медупак», входящему с первым в одну группу лиц.

Таким образом, в спорной ситуации нарушение ч. 2 ст. 14 Закона о защите конкуренции выразилось в регистрации АНО «Профипак» фирменного наименования «ВИПС-МЕД» в качестве товарного знака, в передаче исключительного права на его использование ЗАО «Медупак», в использовании ЗАО «Медупак» данного товарного знака с целью причинения убытков или нанесения ущерба деловой репутации конкурента — ООО «Фирма «ВИПС-МЕД», у которого право на фирменное наименование и возможность использования товарного знака «ВИПС-МЕД» возникло ранее<sup>6</sup>.

При рассмотрении данного дела было установлено, что АНО «Профипак», ЗАО «Медупак» и ООО «Фирма «ВИПС-МЕД» работают на одном товарном рынке, осуществляют производство и распространение продукции медицинского назначения, их отношения носят состязательный характер, следовательно, их действия должны соответствовать законодательству о защите конкуренции.

Действия ЗАО «Медупак» по отношению к конкуренту, ООО «Фирма «ВИПС-МЕД», выразившиеся в направлении последнему претензионных писем о прекращении выпуска контрафактной продукции с нанесением товарного знака «ВИПС-МЕД» и требованием о выплате денежной компенсации оценены судом как действия, которые могут причинить убытки конкуренту и нанести ущерб его деловой репутации<sup>7</sup>.

Все перечисленные судебные прецеденты демонстрируют, что антимонопольные споры становятся все более сложными, поскольку вбирают в себя основные приемы и методы современной экономики. Следовательно для предотвращения судебных ошибок важно удостовериться, что доводы и теории, которые выдвигают стороны в защиту своих интересов, основаны на верной трактовке ими воли законодателя, а не являются способом скрыть истинные мотивы в конфликте с иными участниками хозяйственного оборота и с самим Законом.

**Викленко Т. И.,**  
судья Арбитражного суда  
Саратовской области

<sup>6</sup> ООО «Фирма «ВИПС-МЕД» — с 1995 г., ЗАО «Медупак» — с 2006 г.

<sup>7</sup> Решение суда от 21.08.2009 г. по делу № 1702/09, определение ВАС РФ от 23.08.2010 г. № 120883/10.

# БЮДЖЕТНЫЕ АССИГНОВАНИЯ АВТОНОМНЫМ УЧРЕЖДЕНИЯМ И АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

## ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Ежегодно органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления<sup>1</sup> выделяются миллионы рублей на деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог<sup>2</sup>. Решение вопросов дорожной деятельности в Российской Федерации властными субъектами нашло правовое начало в федеральных законах, закрепивших полномочия властных субъектов в установленной сфере.

Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения и обеспечение безопасности дорожного движения отнесена ст.ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения, т.е. вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности муниципального образования, и, согласно Конституции Российской Федерации и Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>, регулируется населением и (или) **органами местного самоуправления.**

Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них в соответствии с п. 11 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup> подконтрольна **органам государственной власти субъектов Российской Федерации.**

Отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности в нашей стране, регулируются

Федеральным законом от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>5</sup>.

Законом о дорожной деятельности установлено, что к полномочиям органов власти в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относится, в частности, осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог; утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального (местного) значения и правил расчета размера ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) на указанные цели.

Кроме того, предмет регулирования Закона о дорожной деятельности тесно взаимосвязан с предметами регулирования иных федеральных законов, прежде всего, Бюджетного кодекса Российской Федерации<sup>6</sup>, Закона о местном самоуправлении, Закона об органах государственной власти, Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>7</sup>.

## ВЫДЕЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ

### Правовые нормы

Важным вопросом при рассмотрении осуществления властными субъектами полномочий в сфере дорожной деятельности является вопрос выделения денежных средств из бюджетов соответствующих уровней и процедура их доведения до исполнителей соответствующих работ, в частности, по содержанию автомобильных дорог.

Как мы установили выше, законодательством Российской Федерации за органами местного самоуправления закреплены полномочия по решению

<sup>1</sup> Далее — властные субъекты, органы власти.

<sup>2</sup> Далее — дорожная деятельность.

<sup>3</sup> Далее — Закон о местном самоуправлении.

<sup>4</sup> Далее — Закон об органах государственной власти.

<sup>5</sup> Далее — Закон о дорожной деятельности.

<sup>6</sup> Далее — БК РФ.

<sup>7</sup> Далее — Закон о размещении заказов.

вопросов осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного (регионального или межмуниципального) значения и обеспечения безопасности дорожного движения на них. За этими же структурами закреплено также право утверждать нормативы финансовых затрат на содержание автомобильных дорог и правила расчета размера ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации (местного бюджета) на указанные цели.

Для органов местного самоуправления ч. 2 ст. 18 Закона о местном самоуправлении установлено, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов.

Для органов государственной власти субъекта Российской Федерации ст. 26.2 Закона об органах государственной власти предусмотрено, что полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Как следует из Закона о размещении заказов, потребности субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), государственных (муниципальных) заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации (для решения вопросов местного значения) и обеспечиваемых за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (местных бюджетов), являются государственными (муниципальными) нуждами.

Закон о размещении заказов определяет, что обеспечение потребностей властных субъектов за счет бюджетных средств осуществляется либо путем проведения торгов (конкурса, аукциона), либо без проведения торгов в случаях, установленных данным законом (способы размещения заказа — статья 10).

Законодательство Российской Федерации о размещении заказов основывается на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, БК РФ и состоит из Закона о размещении заказов, иных федеральных законов, регулирующих отношения, связанные с размещением заказов. **Нормы права**, содержащиеся в иных федеральных законах и связанные с размещением заказов, **должны соответствовать Закону о размещении заказов.**

**Практика антимонопольных органов показывает, что не всегда властные субъекты заинтересованы в расширении возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов, в стимулировании такого участия, в развитии добросовестной конкуренции.**

Как указано в ч. 1 ст. 1 Закона о размещении заказов, данный закон в целях эффективного использования средств бюджетов, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов, для стимулирования такого участия и развития добросовестной конкуренции устанавливает единый порядок размещения заказов. Однако практика антимонопольных органов показывает, что не всегда властные субъекты в этом заинтересованы. В частности, антимонопольными органами выявлены случаи «обхода» органами власти законодательства Российской Федерации о размещении заказов.

Так, например, распространена практика, когда властные субъекты в обход процедуры размещения заказа по отбору поставщика работ, услуг направляют бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) исключительно государственному (муниципальному) автономному учреждению. Данная схема не обеспечивает эффективной и добросовестной конкуренции на соответствующем рынке и квалифицируется антимонопольными органами как нарушение ст.ст. 15, 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>8</sup>.

### Правоприменительная практика

Сахалинское УФАС России 24.03.2010 г. рассмотрело дело № 05-2/10 по признакам нарушения администрацией г. Южно-Сахалинска<sup>9</sup>, Департаментом городского хозяйства Администрации<sup>10</sup>, муниципальным автономным учреждением «Управлением городским дорожным хозяйством»<sup>11</sup> ст. 15 Закона о защите конкуренции. Суть дела заключалась в следующем: Администрацией для целей, связанных с выполнением работ для нужд муниципального образования, было создано автономное учреждение МАУ «УГДХ» и выделены субсидии для возмещения расходов за выполнение работ, что привело к ограничению конкуренции на рынке оказания услуг и выполнения работ по содержанию улично-дорожной сети, автомобильных дорог.

В ходе рассмотрения дела был установлен ряд фактов, противоречащих антимонопольному законодательству.

1. Создание автономного учреждения предусмотрено Законом о местном самоуправлении, Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>12</sup>, при этом законы не содержат ограничений по сферам создания таких учреждений, в том числе, в сфере обслуживания улично-дорожной сети. Следовательно, действия

<sup>8</sup> Далее — Закон о защите конкуренции.

<sup>9</sup> Далее — Администрация.

<sup>10</sup> Далее — Департамент.

<sup>11</sup> Далее — МАУ УГДХ.

<sup>12</sup> Далее — Закон об автономных учреждениях.

Администрации и Департамента по созданию МАУ «УГДХ» не противоречат законодательству Российской Федерации.

Бюджетом городского округа «Город Южно-Сахалинск» были предусмотрены субсидии муниципальным автономным учреждениям. Указанные субсидии предоставляются для финансового обеспечения муниципального задания, сформированного учредителем, на возмещение нормативных затрат по оказанию (выполнению) предусмотренных услуг (работ) и возмещение нормативных затрат на содержание закрепленного за ним учредителем недвижимого и особо ценного движимого имущества, а также на реализацию отдельных нормативных актов городского округа, относящихся к ведению муниципального автономного учреждения.

Статьей 4 Закона об автономных учреждениях предусмотрено, что учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с определенной его уставом основной деятельностью.

Согласно ч. 4 ст. 5 Закона об автономных учреждениях условия и порядок формирования задания учредителя, а также порядок финансового обеспечения выполнения этого задания устанавливаются местной администрацией в отношении автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

В свою очередь, ст. 69.2 БК РФ предусмотрено, что муниципальное задание на оказание муниципальных услуг физическим и юридическим лицам должно содержать:

- определение категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг;
- порядок оказания соответствующих услуг;
- предельные цены (тарифы) на оплату соответствующих услуг физическими или юридическими лицами в случаях, если законодательством Российской Федерации предусмотрено их оказание на платной основе, либо порядок установления указанных цен (тарифов) в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Как установлено материалами дела, МАУ «УГДХ» приказом Департамента было назначено муниципальное задание на оказание муниципальных услуг

## ДЛЯ СПРАВКИ

Муниципальное задание — документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания муниципальных услуг (выполнения работ) — статья 6 БК РФ.

Муниципальное задание формируется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования.

**Статьей 4 Закона об автономных учреждениях предусмотрено, что учредитель устанавливает задания для автономного учреждения в соответствии с определенной его уставом основной деятельностью.**

в 2009 г. В задании указано наименование услуги — «Содержание улично-дорожной сети, автомобильных дорог, элементов их обустройства, защитных и искусственных дорожных сооружений на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск»; наименование получателя услуги — «Юридические и физические лица».

Вместе с тем, условием формирования и выдачи муниципального задания на оказание муниципальных услуг является определение категории юридических и физических лиц, которые нуждаются в этой услуге. Представители ответчиков по делу пояснили, что получателями муниципальной услуги, оказание которой поручено МАУ «УГДХ» в рамках исполнения муниципального задания, является все без исключения население г. Южно-Сахалинска.

Комиссией Сахалинского УФАС России указанный довод признан несостоятельным. Из муниципального задания следует, что МАУ «УГДХ» поручено оказывать услугу по содержанию улично-дорожной сети, автомобильных дорог, элементов благоустройства, защитных и искусственных дорожных сооружений, что относится к муниципальной нужде Администрации. Из муниципального задания не следует, на каких условиях должна оказываться муниципальная услуга физическим и (или) юридическим лицам — за плату и (или) безвозмездно.

Более того, ответчиками не представлено ни сведений о количестве физических и юридических лиц, обратившихся в МАУ «УГДХ» за оказанием данного вида муниципального услуги, ни доказательств проведения оценки потребности физических и юридических лиц в муниципальной услуге под названием «Содержание улично-дорожной сети, автомобильных дорог, элементов их благоустройства, защитных и искусственных дорожных сооружений» в натуральном и стоимостном выражении. Данный факт свидетельствует о необходимости получения услуги исключительно Администрацией для решения вопросов местного значения и осуществления полномочий органов местного самоуправления.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона о размещении заказов под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения.

Закон о размещении заказов предусматривает, что такие потребности муниципальных образований должны быть удовлетворены исключительно

**Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и ведения дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации относится к вопросам местного значения городского округа.**

путем проведения процедур, предусмотренных Законом о размещении заказов.

Кроме того, материалами дела и представителями Администрации подтверждается тот факт, что до момента создания МАУ «УГДХ» такие потребности муниципального образования удовлетворялись путем проведения торгов, по результатам которых с победителями заключались муниципальные контракты.

Комиссия Сахалинского УФАС России считала, что выдача Департаментом муниципального задания для МАУ «УГДХ» в целях исполнения муниципальной нужды (содержание улично-дорожной сети, автомобильных дорог, элементов благоустройства, защитных и искусственных дорожных сооружений на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск»), получателем которой может являться исключительно Администрация, не только противоречит Закону об автономных учреждениях, БК РФ, но и позволяет МАУ «УГДХ» заключать с иными хозяйствующими субъектами без проведения процедур торгов возмездные соглашения на выполнение перечисленных видов работ.

Указанные действия Департамента создают необоснованное препятствие осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам, способным конкурировать за получение бюджетных средств в случае проведения публичной процедуры торгов (ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции). Таким образом, Департаментом нарушены требования ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

2. Согласно ст. 16 Закона о местном самоуправлении дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и ведения дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации относится к вопросам местного значения городского округа.

В соответствии с Законом о дорожной деятельности дорожная деятельность — это деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог.

Согласно Уставу МАУ «УГДХ», основными видами деятельности учреждения являются:

- содержание и ремонт улично-дорожной сети, автомобильных дорог, элементов их благоустройства, защитных и искусственных дорожных сооружений на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск»;
- содержание и ремонт элементов инженерного обустройства дорог и улиц;
- работы по ремонту и обслуживанию инженерных коммуникаций и сооружений.

В соответствии с Уставом городского округа «Город Южно-Сахалинск» к вопросам местного значения относится дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и ведения дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Содержание дорог местного значения является одной из основных задач Департамента, установленной положением о Департаменте. Учитывая перечисленные обстоятельства, Департамент, утвердив устав МАУ «УГДХ», возложил на данное учреждение функции органа местного самоуправления по содержанию дорог местного значения.

В связи с тем, что Департамент наделил МАУ «УГДХ» своими функциями по содержанию дорог местного значения, публичные торги на выполнение данного вида работ, оказание услуг проводиться не будут, что свидетельствует об устранении конкуренции на данном рынке. Таким образом, Департаментом были нарушены требования ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившиеся в наделении МАУ «УГДХ» функциями и правами органа местного самоуправления.

3. Комиссией Сахалинского УФАС России установлено, что на рынке выполнения работ, оказания услуг по содержанию улично-дорожной сети автомобильных дорог действуют несколько предприятий, и все они должны иметь равный доступ к освоению бюджетных средств.

Между тем, в результате согласованных действий и соглашений, таких как установление Департаментом для МАУ «УГДХ» муниципального задания для удовлетворения нужд муниципального образования и заключение с учреждением соглашения о порядке и условиях предоставления субсидий на выполнение этого задания, ограничен доступ на указанный рынок иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих данные услуги.

Комиссия Сахалинского УФАС России признала Департамент нарушившим ч.ч. 1, 3 ст. 15 и ст. 16 Закона о защите конкуренции, а муниципальное автономное учреждение «Управление городским дорожным хозяйством» — нарушившим ст. 16 Закона о защите конкуренции.

## Извлечение из решения Арбитражного суда Сахалинской области от 02.08.2010 № А59-1882/2010

1. Только к полномочиям Администрации относится решение вопроса местного значения — дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Самостоятельное решение Администрацией определенного круга вопросов местного значения не предполагает делегирование решения этих вопросов, а их реализация возможна органом местного самоуправления только в рамках Закона о размещении заказов и только путем проведения торгов, в которых могут принять участие любые хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность в данной сфере услуг.

МАУ «УГДХ» наделено функциями и полномочиями органа местного самоуправления в сфере использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности.

2. Работы МАУ «УГДХ» должны формироваться и оказываться по нормативным затратам, ценам и тарифам, утвержденным на финансовый год адресно конкретным физическим и (или) юридическим лицам.

Фактически эти положения не выполняются, поскольку в муниципальном задании на 2009 г. получателем услуг определены «юридические и физические лица».

Вместе с тем в нем не прописано, на каких условиях, по каким ценам и тарифам и каким конкретно лицам должна оказываться муниципальная услуга.

Таким образом, *выдача такого муниципального задания* МАУ «УГДХ» в целях исполнения полномочия муниципального органа (нужды) — дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации, получателем которой является администрация муниципального округа, не только не соответствует Закону об автономных учреждениях, но и позволяет МАУ «УГДХ» беспрепятственно в обход порядка проведения процедур торгов заключать с другими хозяйствующими субъектами возмездные соглашения (договоры) на выполнение указанных видов работ.

3. Анализ обстоятельств деятельности Департамента и МАУ «УГДХ» позволяет прийти к выводу о том, что на рынке выполнения работ, оказания услуг по содержанию уличной дорожной сети, автомобильных дорог в муниципальном округе имеется ряд хозяйствующих субъектов, которые в полной мере вправе иметь равный доступ к освоению бюджетных средств в этой сфере.

Вместе с тем, в результате согласованных действий и соглашений между

Департаментом и МАУ «УГДХ» ограничен доступ на указанный рынок иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичные услуги.

4. Если рассматривать в отдельности все этапы, такие как создание МАУ «УГДХ», выдачу ему муниципальных заданий, выделение субсидий — формально все это осуществлено в рамках действующего законодательства, но передача МАУ «УГДХ» полномочий органа местного самоуправления по вопросам местного значения и содержание соглашений с партнерами свидетельствуют о том, что фактически учреждение создано не для самостоятельного выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сфере дорожной деятельности, как того требует Закон об автономных учреждениях.

5. Учитывая требования приведенного законодательства, последовательность действий Администрации по созданию МАУ «УГДХ», включение МАУ «УГДХ» в перечень получателей субсидий, выделенных из средств местного бюджета; действия Департамента по утверждению Устава, выдаче муниципальных заданий и заключения соглашения с МАУ «УГДХ», заключение Департаментом и МАУ «УГДХ» соглашений с другими хозяйствующими субъектами, *правомерен вывод антимонопольного органа о нарушениях Департаментом и МАУ «УГДХ» законодательства о защите конкуренции.*

## Судебная практика

Значимость проведенного Сахалинским УФАС России расследования обусловлена возможностью не только получить доказательства использования властным субъектом конструкции обхода процедуры проведения торгов, предусмотренной законодательством Российской Федерации о размещении заказов, но также подтверждением позиции антимонопольного органа арбитражными судами.

Решение Сахалинского УФАС России по делу № 05-2/10 оставлено без изменений, а заявление Департамента и МАУ «УГДХ» — без удовлетворения.

В последующем, позицию Сахалинского УФАС России также поддержали апелляционный и кассационный суды.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации 29.06.2011 г. отказал Департаменту в передаче дела № А59-1882/2010 в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации для пересмотра в порядке надзора судебных актов первой, апелляционной и кассационной инстанций.

Подобная практика не является редким исключением. Аналогичное дело рассматривалось Пермским УФАС России<sup>13</sup>.

Пермское УФАС России 02.04.2010 г. своим решением признало Правительство Пермского края, Дорожное агентство Пермского края и государственное автономное учреждение «Управление автомобильных дорог»<sup>14</sup> нарушившими ч.ч. 1, 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Утверждение ГАУ «УАД» его устава, государственные задания на строительство, капитальный ремонт и обслуживание краевых автомобильных дорог общего пользования необоснованно предоставило учреждению:

- полномочия органа государственной власти субъекта Российской Федерации и функции специализированной организации по проведению торгов;
- субсидии в размере 7 млрд руб. из бюджета Пермского края на реализацию государственных нужд.

<sup>13</sup> Дело № 754-09-а.

<sup>14</sup> Далее — ГАУ «УАД».



Пермское УФАС России доказало неверное толкование ответчиками по делу норм Закона об автономных учреждениях, БК РФ, а также факт незаконной подмены понятия «государственные нужды» понятием «государственная услуга» юридическим и физическим лицам, оказание которой может быть возложено на автономное учреждение.

Решением Арбитражного суда Пермского края от 24.08.2010 № А50-12457/2010 ненормативные акты, принятые Пермским УФАС России по результатам рассмотрения дела, оставлены без изменения.

В последующем позицию Пермского УФАС России поддержали апелляционный и кассационный суды.

Следует подчеркнуть, что по существу и фактически финансирование в обоих примерах

### ДЛЯ СПРАВКИ

Политика в области конкуренции является ключевым фактором, определяющим конкурентоспособность предприятий и уровень жизни граждан, а также основным инструментом достижения целей социально-экономического развития страны. Конкурентная политика представляет собой комплекс последовательных мер, осуществляемых государством в целях обеспечения условий для состоятельности хозяйствующих субъектов, повышения эффективности и конкурентоспособности российской экономики, модернизации предприятий и создания условий для обеспечения экономически эффективным способом потребностей граждан в товарах и услугах. (Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2009 N 691-р (ред. от 17.12.2010) «Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий по реализации программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009—2012 годы»)).

проходило не в рамках оказания государственной (муниципальной) услуги, выполнения государственного (муниципального) задания, а как размещение заказа на выполнение работ, оказание услуг в сфере осуществления дорожной деятельности для государственных (муниципальных) нужд.

Как отмечают суды, причинами нарушения антимонопольного законодательства ответчиками в рассматриваемых делах явилось отождествление функций государственного заказчика и государственного задания, которые по своей сути имеют различные цели, различные функции и, соответственно, различный порядок бюджетного финансирования.

В этой связи необходимо также отметить еще одно дело Сахалинского УФАС России, связанное с выделением бюджетных ассигнований автономному учреждению.

Сахалинским УФАС России 05.07.2010 г. рассмотрено дело по признакам нарушения Администрацией г. Южно-Сахалинска, Департаментом городского хозяйства Администрации, муниципальным автономным учреждением «Зеленый город» ст. 15 Закона о защите конкуренции, которое выразилось

**Игнорирование органами власти различий между государственной (муниципальной) услугой и государственной (муниципальной) нуждой создает возможность злоупотреблений в различных сферах осуществления полномочий властных субъектов.**



в создании Администрацией МАУ «Зеленый город» для целей, связанных с выполнением работ для нужд муниципального образования, а также в выделении субсидий для возмещения расходов за выполнение таких работ, что приводит к ограничению конкуренции на рынке оказания услуг и выполнения работ по содержанию объектов городского зеленого хозяйства на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск».

По результатам рассмотрения дела Комиссия Сахалинского УФАС России признала Администрацию нарушившей ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции; Департамент — нарушившим ч.ч. 1, 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Арбитражными судами первой и апелляционной инстанций решение Сахалинского УФАС России оставлено без изменений.

Данное дело примечательно сферой, в которой было выявлено нарушение антимонопольного законодательства, — содержание объектов городского зеленого хозяйства.

Создание органами власти автономных учреждений не ограничивается каким-либо одним направлением — это происходит в различных сферах: образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации и т.д., в целях осуществления полномочий соответствующих властных субъектов. При этом законодательством Российской Федерации закреплено, что финансовое

обеспечение их деятельности осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещенных федеральными законами источников.

Действительно, формально выделение субсидий автономным учреждениям осуществляется в рамках закона, устанавливающего порядок их выделения. Однако цели, на которые они идут, зачастую не согласуются с требованиями антимонопольного законодательства.

Игнорирование органами власти различий между государственной (муниципальной) услугой и государственной (муниципальной) нуждой создает возможность злоупотреблений с использованием описанной конструкции обхода Закона о размещении заказов в различных сферах осуществления полномочий властных субъектов.

Применение подобного подхода свидетельствует о незаинтересованности органов власти в расширении возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов, в стимулировании такого участия, в развитии добросовестной конкуренции и, соответственно, в экономии бюджетных средств.

**Ковалев А. В.,**  
советник Управления  
контроля органов власти

# РЕКЛАМА И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЕ РИСКИ

В настоящее время реклама стала для бизнеса насущной необходимостью, а не просто средством продвижения товаров или услуг. Без рекламы, за редким исключением, уже не может эффективно функционировать практически ни одно предприятие, независимо от его величины.

**В**месте с тем, потребители все чаще относятся к рекламе негативно, и одной из причин такого отношения являются нарушения законодательства о рекламе. Поэтому сегодня мы хотим рассказать предпринимателям о законодательстве о рекламе, о наиболее распространенных, в частности, в Новгородской области, нарушениях в сфере рекламы и о связанных с ними бизнес-рисках, в том числе для того, чтобы исключить их или свести к минимуму.

В начале разговора уместно вспомнить, что же такое реклама в понимании основного нормативного правового акта на территории России, регламентирующего ее распространение — Федерального закона «О рекламе» от 13.03.2006 № 38-ФЗ (с изм. и доп.)<sup>1</sup>. Итак, в соответствии п. 1 ст. 3 Закона о рекламе, реклама — это информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и на его продвижение на рынке. Объект рекламирования — это товар, средства индивидуализации юридического лица и (или) товара, изготовитель или продавец товара, результаты интеллектуальной деятельности либо мероприятие (в том числе спортивное соревнование, концерт, конкурс, фестиваль, основанные на риске игры, пари), на привлечение внимания к которым направлена реклама. Соответственно, ненадлежащая реклама — это реклама, не соответствующая требованиям законодательства Российской Федерации. Ненадлежащая реклама не допускается.

Основываясь только на приведенных выше определениях, можно сделать важные выводы. Во-первых, не любая информация является рекламой, а только та, которая отвечает всем вышеперечисленным квалифицирующим признакам. При этом п. 2 ч. 2 Закона о рекламе установлен

<sup>1</sup> Далее — Закон о рекламе, Закон.

перечень информации, которая не может быть отнесена к рекламе по определению (политическая реклама, вывески с наименованием и режимом работы, сообщения органов власти, объявления физических или юридических лиц, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности и др.).

Во-вторых, при распространении информации о каких-либо лицах, вещах, событиях и т.д. необходимо учитывать не только непосредственно содержание информации, но и ее оформление и обстоятельства распространения (время, место, способ и т.д.), поскольку в зависимости от оформления, обстоятельств распространения и прочих особенностей одна и та же информация может как обладать, так и не обладать признаками рекламы.

Соответственно, в первом случае к распространению информации могут предъявляться определенные требования или налагаться ограничения. Причем в ряде случаев размещаемая информация является надлежащей рекламой, а в ряде случаев — нет. Наглядный пример — реклама алкогольной продукции.

Так, в числе прочих запретов, установленных Законом о рекламе, запрещена наружная реклама алкогольной продукции. Вместе с тем, реклама алкогольной продукции разрешена в печатных изданиях (кроме изданий для несовершеннолетних), за исключением первой и последней полос газет, а также первой и последней страниц и обложек журналов. Следует отметить, что реклама алкогольной продукции в любом случае обязана сопровождаться предупреждением о вреде ее чрезмерного потребления, причем такому предупреждению должно быть отведено не менее установленного Законом о рекламе объема.

Другой пример — наружная реклама пива. Она разрешена (пока), но не должна размещаться в детских, образовательных, медицинских, санаторно-курортных, оздоровительных, военных организациях, театрах, цирках, музеях, домах и дворцах культуры, концертных и выставочных залах, библиотеках, лекториях, планетариях

и на расстоянии ближе, чем сто метров от занимаемых зданий, строений, сооружений. Довольно часто предприниматели, осуществляющие мелко-розничную торговлю через ларьки, вывешивают сами (или позволяют это делать торговым агентам) за стеклами ларьков рекламу пива, которая распространяется наружу. При этом не учитывается, что данная реклама распространяется на расстоянии ближе чем сто метров от близлежащего здания или сооружения, занимаемого вышеуказанными учреждениями. А ведь под сооружением нужно понимать даже забор, которым данное учреждение огорожено!

В-третьих, если относительно какой-либо информации с учетом ее оформления, обстоятельств распространения и прочих особенностей возникли подозрения, что данная информация носит рекламный характер, лучше подстраховаться и прямо указать это либо, при возникновении претензий, быть готовым аргументировано обосновать ее «нерекламность».

При принятии решения о распространении любой рекламы, как при принятии решения, способного повлечь серьезные юридические последствия, о которых будет сказано далее, необходимо учитывать, что Законом о рекламе установлены общие требования к рекламе (ст. 5 Закона), обеспечена защита несовершеннолетних (ст. 6 Закона), введен запрет на рекламу определенных товаров (ст. 7 Закона), а также установлены особенности отдельных способов распространения рекламы (гл.гл. 1 и 2 Закона) и требования к рекламе отдельных видов товаров (гл.гл. 1 и 3 Закона). Следовательно, при принятии решения о распространении рекламы предпринимателям необходимо использовать следующий общий алгоритм действий, а именно: проследить, чтобы, во-первых, реклама товара была разрешена; во-вторых, чтобы в рекламе обеспечивалась защита несовершеннолетних; в-третьих, чтобы реклама в любом случае соответствовала общим требованиям к рекламе, в том числе, требованиям к достоверности, корректности, этичности; в-четвертых определить, имеет ли выбранный способ распространения рекламы какие-либо особенности; в-пятых, в случае, если Законом о рекламе к рекламе товара установлены какие-либо требования, необходимо удостовериться, что все они были соблюдены.

Говоря об участвующих в процессе рекламной деятельности лицах с точки зрения Закона о рекламе, важно обратить внимание на следующие положения. Рекламодатель — это изготовитель или продавец товара либо иное определившее объект рекламирования и (или) содержание рекламы лицо. Рекламопроизводитель — это лицо, осуществляющее полностью или частично приведение

информации в готовую для распространения в виде рекламы форму. Рекламораспространитель — это лицо, осуществляющее распространение рекламы любым способом, в любой форме и с использованием любых средств. Рекламодатель, рекламопроизводитель, рекламораспространитель — это совсем необязательно разные лица, одно и то же лицо при распространении одной и той же рекламы может одновременно выступать как в одном, так и в нескольких качествах<sup>2</sup>.

Соответственно, ст. 38 Закона предусмотрено разграничение ответственности между данными лицами за нарушение законодательства о рекламе. В общем виде это разграничение можно проиллюстрировать так: рекламодатель несет ответственность за содержание рекламы, ее добросовестность и достоверность, но не несет ответственности за место и способ распространения; в свою очередь, рекламораспространитель несет ответственность именно за место и способ распространения рекламы, но не за ее содержание, добросовестность и достоверность; рекламопроизводитель может нести ответственность за любое нарушение только в случае, если будет доказано, что нарушение произошло по его вине.

Теперь про контроль в сфере рекламы. Обязанности по контролю в данной сфере возложены законодательством на Федеральную антимонопольную службу (ФАС России). Основными формами контроля являются работа по заявлениям, ежедневный мониторинг распространяемой рекламы, рассмотрение дел о нарушениях законодательства о рекламе, по результатам которых выдаются предписания о прекращении распространения ненадлежащей рекламы, привлекаются к административной ответственности лица, виновные в таких нарушениях.

В 2011 году, как и ранее, Новгородским УФАС России наибольшее количество нарушений было выявлено в рекламе медицинских и финансовых услуг, а также алкогольной продукции и пива.

В рекламе *медицинских услуг* большинство нарушений выразилось в отсутствии в рекламе медицинских услуг и методов лечения предупреждений о наличии противопоказаний к их применению и использованию, о необходимости ознакомиться с инструкцией по применению или получить консультации специалистов (ч. 7 ст. 24 Закона о рекламе). Особенно «грешила» этим реклама услуг стоматологических клиник, которых с каждым днем появляется все больше и больше.

В рекламе *финансовых услуг* основной объем нарушений составили нарушения ч. 2 ст. 28 Закона о рекламе, что выразилось в умалчивании в рекламе *финансовых услуг* об иных условиях их оказания,

<sup>2</sup> Нередко именно так и бывает.

влияющих на сумму доходов, которые получат потребители, или на сумму расходов, которую понесут воспользовавшиеся услугами лица, если в рекламе сообщается хотя бы одно из таких условий (как правило, процентная ставка по кредиту, займу, вкладу). Здесь основные нарушители — банки, кредитные кооперативы и магазины, торгующие товарами в кредит.

При рекламе *алкогольной продукции и пива* преобладали нарушения ч.ч. 2 и 3 ст. 21 и ч.ч. 2 и 3 ст. 22 Закона о рекламе соответственно (нарушение требований к месту размещения рекламы алкогольной продукции или пива — близости с медицинскими, образовательными учреждениями; отсутствие предупреждения о вреде чрезмерного потребления алкогольной продукции или пива).

В качестве примеров нетипичных, но интересных дел, рассмотренных Новгородским УФАС России в 2011 году, можно привести следующие.

1. Дело, возбужденное по заявлению о распространении в Великом Новгороде одним из новгородских телеканалов (ОНТ) печатной рекламы, содержащей признаки неэтичной, ассоциирующей лиц, которые не смотрят данный телеканал, с обидным для человека животным (козлом).

В указанной рекламе квалифицировано нарушение ч. 6 ст. 5 Закона о рекламе (в рекламе не допускается использование оскорбительных образов, сравнений). Телеканал-нарушитель оштрафован на 100 000 руб., штраф уплачен без судебного обжалования, нарушение устранено.

Примечательным в данном деле является тот факт, что для оценки использования в указанной рекламе оскорбительных образов, сравнений Новгородское УФАС России обращалось за помощью в совещательно-консультативный орган — Экспертный совет по применению законодательства о рекламе, созданный при ФАС России, который дал соответствующее заключение, позволившее впоследствии квалифицировать указанную рекламу как ненадлежащую.



2. Дело, возбужденное по заявлению о распространении в Великом Новгороде одной из федеральных торговых сетей рекламы акции по продаже в ее магазинах оливкового масла *BORGES* со значительной скидкой. Как следовало из заявления, заявителю, который пришел за маслом, продаваемым по акции, в указанные в рекламе время и место в магазин перед открытием, отказали в продаже данного товара ввиду его отсутствия. При этом внятного ответа на свой вопрос, закончилось масло или еще не поступило в магазин, заявитель не получил.

В данной рекламе масла *BORGES* квалифицировано нарушение п. 3 ч. 3 ст. 5 Закона о рекламе (недоверенная реклама, которая содержит не соответствующие действительности сведения о возможности приобретения товаров в определенном месте или в течение определенного срока). Виновное должностное лицо магазина торговой сети-нарушителя привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 4000 руб., штраф уплачен без судебного обжалования, нарушение устранено.

Теперь поговорим об ответственности за нарушение законодательства о рекламе. Статьей 38 Закона о рекламе установлены различные виды ответственности за подобные нарушения, и прежде всего — это административная и гражданско-правовая ответственность. За умышленное нарушение законодательства Российской Федерации о рекламе федеральными законами могут быть установлены иные меры ответственности.

Нарушение рекламоделателями, рекламопроизводителями, рекламодателями законодательства Российской Федерации о рекламе влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях. Статьями КоАП РФ, устанавливающими административную ответственность в рассматриваемой нами сфере, являются следующие: ст. 14.3 «Нарушение законодательства о рекламе», ст. 14.37 «Нарушения требований

к установке рекламной конструкции», ст. 14.38 «Размещение рекламы на дорожных знаках и транспортных средствах», ст. 19.31 «Нарушение сроков хранения рекламных материалов».

Говоря об административной ответственности, наиболее важным представляется отметить, что подавляющее большинство совершаемых нарушений подпадает под ч. 1 ст. 14.3 КоАП РФ, в соответствии с которой нарушение рекламодателем, рекламопроизводителем или рекламораспространителем законодательства о рекламе влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2000 до 2500 тыс. руб.; на должностных лиц — от 4000 до 25 000 руб.; на юридических лиц — от 100 000 до 500 000 рублей! Мы видим, что если для граждан и должностных лиц ответственность носит более-менее, скажем так, посильный характер, то для многих юридических лиц размер штрафа, даже минимальный, — сто тысяч рублей — является очень большим, а для только начавшего работать мелкого или среднего бизнеса такой штраф может стать просто «убийственным», не говоря уже максимальной сумме.

Если же поднять тему бизнес-рисков, связанных с рекламой, то многие выводы напрашиваются сами собой. Так, очевидно, что помимо предпринимательских рисков в чистом виде, связанных с просто неудачной рекламой, не позволившей достичь цели продвижения товара на рынке, увеличения объемов продаж и т.д., существуют и иные, не менее опасные риски.

К таковым прежде всего относятся административные риски, связанные с применением государством в лице его контролирующих органов мер пресечения распространения ненадлежащей рекламы и мер привлечения к ответственности за ее распространение, размер которых, как уже было сказано выше, может «поставить крест» на бизнесе.

Данные риски связаны с возможностью наступления гражданско-правовой ответственности за нарушение законодательства о рекламе, поскольку в случае наличия лица, права и интересы которого были нарушены в результате распространения ненадлежащей рекламы, данное лицо вправе обратиться в суд или арбитражный суд, в том числе, с иском о возмещении убытков, включая упущенную выгоду, о возмещении вреда, причиненного здоровью физических лиц и (или) имуществу физических или юридических лиц, о компенсации морального вреда, публичном опровержении недостоверной рекламы (контррекламе). Это прямо установлено ч.ч. 1 и 2 ст. 38 Закона о рекламе.

И последние по очереди, но не по значению, предпринимательские риски, связанные с потерей (или ухудшением) деловой репутации. Опасность

здесь кроется в том, что когда дело доходит до разбирательства рекламы в контролирующих или судебных органах, о его результатах (как правило, через различные СМИ посредством рассылки пресс-релизов, дачи интервью, комментариев, газетных статей и т.д.) информируется широкая общественность. Во всяком случае, ФАС России и ее территориальные органы активно этим занимаются. Следовательно, о том, что кто-то нарушает законодательство, узнают не только непосредственные участники разбирательства, но довольно большой круг лиц, среди которых вполне могут оказаться как действующие, так и потенциальные клиенты или партнеры. Соответственно, факт нарушения лицом законодательства (любого) ничего хорошего к его деловой репутации не добавляет, а, наоборот, может отпугнуть как от неблагонадежного.

В заключении хотелось бы привести некоторые общие выводы по данной теме.

1. Действия по созданию, производству и/или распространению рекламы являются действиями, которые способны не только продвинуть бизнес вперед, привлечь покупателей, увеличить продажи и т.д., но и действиями, порождающими предусмотренные действующим законодательством юридические последствия, выражающиеся, как правило, в необходимости прекращения распространения рекламы в случае, если она признана ненадлежащей, и в необходимости нести за это административную, гражданско-правовую и иную ответственность.

2. Создать, произвести и/или распространить рекламу можно и самому, используя свои творческие способности и предвзвешенно внимательно изучив Закон о рекламе, или обратиться за этим к специалистам. Только при любом варианте необходимо помнить про ответственность, вследствие чего во втором случае целесообразно подумать о заключении соответствующего договора, где ответственность каждой из сторон, в том числе при выявлении нарушения законодательства о рекламе, будет четко прописана.

3. В бизнесе, как в одном из высоко концентрированных проявлений жизни, мелочей не бывает. Поэтому следует с высокой степенью ответственности относиться ко всему, что ты делаешь как предприниматель, ведь даже в такой, прямо скажем, не самой критичной для бизнеса области, как реклама, можно получить серьезные проблемы, если не уделять ей и связанным с нею рискам достаточно внимания.

**Лучников Р. В.,**  
заместитель руководителя  
Новгородского УФАС России,  
начальник отдела контроля размещения  
заказов и рекламы

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 2

№ 2(5) 2012

В статье «**О непростых отношениях между перевозчиком и грузополучателем**» на примере **ОАО «РЖД»** и **ООО «Транспортная компания ТРАНСКОМ»** изучается правоприменительная практика антимонопольных органов по делам о злоупотреблении доминирующим положением, когда перевозчик диктует свои условия, обязывая грузополучателей подавать дополнительные документы, не предусмотренные действующим законодательством. Автор материала — пресс-секретарь Кемеровского УФАС России, ведущий специалист-эксперт **Дрешер Анна Константиновна**.

**Груничев Александр Станиславович**, руководитель Татарстанского УФАС России, в статье «**Продажа непродовольственных товаров сетевыми организациями**» обосновывает целесообразность распространения предусмотренного Законом о торговле антимонопольного регулирования (в том числе, ограничения по размерам вознаграждения) на субъекты (торговые сети), осуществляющие торговую деятельность по продаже непродовольственных товаров (в первую очередь, имеющих социальное значение). По мнению автора, данная мера позволит снизить общий объем выплат поставщиков в пользу торговых сетей, приведет к установлению «справедливых» розничных цен на реализуемую продукцию, будет способствовать достижению основных целей и задач Закона о торговле.

Антимонопольное ограничение роста торговых сетей в одноименном материале анализируется руководителем Курского УФАС России, к.ю.н. **Комовым Юрием Алексеевичем** и начальником отдела товарных и финансовых рынков Курского УФАС России **Лихушиной Екатериной Анатольевной**.

# О НЕПРОСТЫХ ОТНОШЕНИЯХ МЕЖДУ ПЕРЕВОЗЧИКОМ И ГРУЗОПОЛУЧАТЕЛЕМ

## НА ПРИМЕРЕ ОАО «РЖД» И ООО «ТРАНСКОМ»\*

**В**озбуждая дело в октябре 2011 года в отношении открытого акционерного общества «Российские железные дороги», специалисты Управления Федеральной антимонопольной службы по Кемеровской области понимали, что касаются вопроса взаимоотношений перевозчиков, грузоотправителей, грузополучателей, в которых достаточно сложно найти правую или неправую сторону.

Поводом для возбуждения дела послужило рассмотрение жалобы общества с ограниченной ответственностью «Транспортная компания ТРАНСКОМ»<sup>1</sup> на нарушение антимонопольного законодательства: для получения груза в контейнере на станции «Новокузнецк–Восточный» приходилось оформлять дополнительные документы, не предусмотренные действующим законодательством.

Сложилась ситуация, при которой ОАО «РЖД», владея железнодорожными путями общего пользования и являясь основным перевозчиком на территории Российской Федерации, имеет возможность диктовать свои условия. Хотя стоит признать, что делается это не только с целью получения выгоды, но и для упрощения работы общества. В данном случае — для регулирования отношений с третьей стороной — компанией, предоставляющей контейнеры для перевозки грузов. Что, впрочем, не дает обществу права нарушать законодательство РФ.

По закону «О защите конкуренции» доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта — субъекта естественной монополии — на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии. ОАО «РЖД» включено в реестр субъектов естественных монополий на транспорте, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль.

Двадцать седьмого октября 2011 года Кемеровским УФАС России было возбуждено дело № 107/А-10-2011 по признакам нарушения ОАО «РЖД» ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (запрещаются действия занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых

**По закону «О защите конкуренции» доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта — субъекта естественной монополии — на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.**

являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц).

Суть проблемы состояла в том, что между ООО «ТРАНСКОМ» и ОАО «РЖД» был заключен договор транспортной экспедиции, по которому ОАО «РЖД» выполняет или организует выполнение определенного комплекса транспортно-экспедиционных<sup>2</sup> и других услуг — их перечень и стоимость определены в приложениях к договору. Согласно одному из пунктов договора ОАО «РЖД» обязуется по поручению ООО «ТРАНСКОМ» производить погрузку и выгрузку контейнеров.

Договором предусмотрено вести погрузочно-разгрузочные работы на местах общего (необщего) пользования железнодорожных станций в строгом соответствии с Правилами перевозок грузов, Уставом железнодорожного транспорта и другими нормативными актами железнодорожного транспорта.

ОАО «РЖД» (Кемеровская механизированная дистанция погрузочно-разгрузочных работ и коммерческих операций) обязало ООО «ТРАНСКОМ» при получении контейнеров, пришедших на Новокузнецкую городскую товарную станцию<sup>3</sup>, предоставлять *уведомления*, в которых должно стоять согласование владельца контейнеров. Бланк таких уведомлений был разработан НГТС и выдавался получателю контейнера работником станции. Данный бланк официально не утвержден, не предусмотрен нормативными документами, но без него груз в контейнере не выдавался.

Кемеровская механизированная дистанция погрузочно-разгрузочных работ и коммерческих операций 24 августа 2011 г. обязала ООО «ТРАНСКОМ» при получении контейнеров, пришедших на НГТС, предоставлять *заказы на транспортно-*

\* По делу № 107/А-10-2011.

<sup>1</sup> Далее — ООО «ТРАНСКОМ».

<sup>2</sup> Далее — ТЭУ.

<sup>3</sup> Далее — НГТС.



экспедиционные услуги ОАО «ТрансКонтейнер» при получении груза в контейнерах, в которых должно стоять согласование владельца контейнеров ОАО «ТрансКонтейнер». В этот же день оригинал железнодорожной транспортной накладной на один из контейнеров был выдан ООО «ТРАНСКОМ».

ООО «ТРАНСКОМ» после раскредитации одного из контейнеров направило заказ на согласование вывоза груза в контейнере ОАО «ТрансКонтейнер». Заказ был принят агентом ОАО «ТрансКонтейнер» 24 августа, а согласован 26 августа. На заказе проставлена отметка: «выгрузка контейнера на контейнерной площадке НГТС». В связи с выходными днями (27 и 28 августа) груз в данном контейнере был оставлен на хранение НГТС и выдан только 29 августа 2011 г.

Просьбу ООО «ТРАНСКОМ» разъяснить необходимость подачи заказа на транспортно-экспедиционные услуги при получении груза, в котором должно стоять согласование владельца контейнеров, ОАО «ТрансКонтейнер» оставило без ответа.

**Выгрузка порожних или груженых контейнеров из вагонов в местах общего пользования обеспечивается перевозчиками за счет грузополучателей с оплатой по соглашению сторон, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.**

НГТС 12 сентября 2011 г. отказала ООО «ТРАНСКОМ» в выдаче груза, проставив на оригиналах транспортных железнодорожных накладных визу «по согласованию с владельцем контейнеров ОАО «ТрансКонтейнер».

Согласно п. 4 Приказа МПС РФ от 18.06.2003 № 29 «Об утверждении Правил выдачи грузов на железнодорожном транспорте», выгрузка порожних или груженых контейнеров из вагонов в местах общего пользования обеспечивается перевозчиками за счет грузополучателей с оплатой по соглашению сторон, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

В соответствии с п.п. 6, 7 Приказа МПС РФ от 18.06.2003 N 29 «Об утверждении Правил выдачи грузов на железнодорожном транспорте» для осуществления выдачи грузополучателю выдается оригинал транспортной железнодорожной накладной<sup>4</sup> в порядке, установленном правилами заполнения перевозочных документов при перевозке грузов железнодорожным транспортом. При этом подтверждением фактической выдачи грузов без проверки являются памятка приемосдатчика и приемо-сдаточный акт. Подобные акты ООО «ТРАНСКОМ» оформлялись.

Согласно Предписанию ФАС России от 25.10.2006 г. «Поведенческие условия, выданные ФАС России ОАО «РЖД» и ОАО «ТрансКонтейнер»,

<sup>4</sup> Далее — накладная.



ОАО «РЖД» обязано обеспечить для отправителей и грузополучателей грузов в контейнерах, не пользующихся работами, оказываемыми ОАО «ТрансКонтейнер», возможность их непосредственного (без заключения предварительного договора с ОАО «ТрансКонтейнер») обращения к ОАО «РЖД» как к перевозчику железнодорожного транспорта общего пользования. Таким образом, оформление каких-либо иных документов с необходимостью их согласования не предусмотрено действующим законодательством.

Комиссия Кемеровского УФАС России решила признать ОАО «Российские железные дороги» нарушившим ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О защите конкуренции» и выдать предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а именно, прекратить обязывать ООО «ТРАНСКОМ» подавать дополнительные документы, не предусмотренные действующим законодательством (уведомления и заявки на согласование вывоза контейнера собственным транспортом).

Примечательно, что аналогичные дела рассматривались и в других территориальных органах. В частности, в Томском УФАС России, которое в 2009 году возбудило дело в отношении ОАО «РЖД» и отстояло свое решение в суде.

Томским УФАС России было возбуждено дело № 02-10/29-09 в отношении ОАО «РЖД» по заявлению ООО «Мириада» и ООО «ТЕХСТРОЙ ВВ». В марте 2009 года антимонопольный орган признал общество нарушившим законодательство, поскольку был установлен факт навязывания дополнительных услуг. Для получения контейнеров с грузом Томской городской товарной станцией (ОАО «РЖД») введена дополнительная процедура — разработан бланк с просьбой дать согласие на вывоз контейнера. Такой

бланк не предусмотрен нормативными документами, однако без подобного заявления и визы руководителя станции на нем ни один контейнер не выдавался. Решение Томского УФАС России поддержал судебный орган — Арбитражный суд Томской области, который отказал в удовлетворении заявления ОАО «РЖД» признать решение и предписание Томского УФАС России недействительным.

В июне 2011 года в ходе плановой выездной проверки Томским УФАС России выявлены признаки нарушения Томской городской товарной станцией Закона о защите конкуренции. ОАО «РЖД» установила собственную процедуру выдачи контейнеров, предусматривающую заполнение специального уведомления на имя начальника Кемеровской механизированной дистанции ПРР и КО и согласования на бланке, который не утвержден действующим законодательством РФ. Дело, возбужденное Томским УФАС России по тем же основаниям, было прекращено в связи с добровольным устранением нарушения.

Ситуация на станции Кемеровской области повторила историю, произошедшую между ОАО «РЖД» и грузополучателями в 2009 и в 2011 годах.

В заключение необходимо отметить: существует вероятность, что развитие подобных напряженных отношений между перевозчиком и грузополучателем является если не нормой, то довольно распространенным явлением во многих городах страны. Так это или нет, покажет дальнейшая практика территориальных органов ФАС России.

**Дрешер А. К.,**  
пресс-секретарь Кемеровского УФАС России,  
ведущий специалист-эксперт  
Кемеровского УФАС России

# ПРОДАЖА НЕПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТОВАРОВ СЕТЕВЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

**К**ак определено ст. 1 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», главной задачей данного Закона является развитие торговой деятельности с целью обеспечения доступности товаров для населения, формирования конкурентной среды, поддержки российских производителей.

Вместе с тем, основные нормы Закона, предусматривающие антимонопольное регулирование в области торговой деятельности, а также устанавливающие права и обязанности хозяйствующих субъектов (ст. 9), антимонопольные правила (ст.ст. 13–15), касаются исключительно поставщиков продовольственных товаров и торговых сетей, осуществляющих продажу продовольственных товаров. Однако, как показывает практика, проблемы взаимодействия торговых сетей и поставщиков распространены, в том числе, при заключении и реализации договоров поставки непродовольственных товаров.

В частности, в 2011 году Татарстанским УФАС России по обращению ФГУП «ПО «Завод им. Серго» (ПОЗИС) — один из крупнейших производителей бытовых холодильников и морозильников — было возбуждено и рассмотрено дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении крупных торговых сетей, осуществляющих деятельность на рынке розничной реализации электробытовой техники. По результатам рассмотрения дела ООО «Эльдорадо», ООО «Медиа-Маркт-Сатурн», ООО «АШАН», ООО «Берингов пролив Дельта» признаны нарушившими п. 1 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части осуществления торговыми сетями согласованных действий, которые приводят (могут привести) к установлению и поддержанию розничных цен на реализуемую продукцию (электробытовую технику), сформированных с учетом затрат поставщика на выплату премий и вознаграждений в процентах от достигнутого оборота, оплату входных бонусов, предоставление товарных кредитов, скидок на поставляемый товар и т.д., и выполнение иных коммерческих условий, которые определены в договорах поставки.

\* Далее — Закон о торговле.



Полномочия на рассмотрение данного дела были переданы ФАС России. Следовательно, вынесенное решение распространяется на действия торговых сетей в границах всей Российской Федерации.

Анализ полученных в рамках рассмотрения данного дела информации и документов выявил ряд нарушений.

В договорах, заключенных всеми перечисленными торговыми сетями, осуществляющими розничную реализацию электробытовой техники, содержатся коммерческие условия в части выплаты в пользу торговой сети всевозможных вознаграждений (премий) в процентах от достигнутого оборота, оплаты входных бонусов, отсрочки платежей, предоставления товарных кредитов, поставки товара на наилучших условиях; оговорены маркетинговые премии, премии за раннюю оплату товара, компенсация стоимости складских



Сведения о суммах платежей поставщиков в пользу торговой сети по договорам поставки

Наименование поставщика	Объем поставки продукции за 2010 год, тыс. руб.	Объем совокупных дополнительных платежей по договорам поставки за 2010 год, тыс. руб.	Отношение совокупных платежей к объему поставок, %
ООО «ФИЛИПС»	2 542 711,2	238 697,1	9,5
ООО «Делонги»	654 429,9	37 917,8	5,8
ООО «БЕКО»	24 602,5	3 912,2	15,9
ООО «ОПТИМА»	788 954,0	109 949,7	13,8
ООО «ПАНАСОНИК РУС»	1 051 011,7	101 163,7	9,6

**Потребители (граждане) фактически оплачивают все расходы, связанные с поставкой товара в торговую сеть, в том числе, предусмотренные договором поставки коммерческие условия, поскольку такие вынужденные расходы производитель относит на себестоимость производимой продукции либо включает в оптовую цену товара в виде прибыли.**

остатков, расходов на рекламу, скидки к цене поставляемого товара и т.д.

При этом, как показал анализ, несмотря на имеющиеся различия в заключаемых торговыми сетями договорах поставки в части состава выставляемых поставщикам коммерческих условий, в целом они имеют одинаковую направленность и преследуют одну цель — получение определенных выгод и преимуществ, т.е. заключаемые торговыми сетями договора поставки, в том числе с поставщиками электробытовой техники, различны по форме, но схожи по содержанию.

Из ответов поставщиков электробытовой техники, полученных антимонопольным органом в ходе проведенного в рамках рассмотрения дела опроса, следует, что для большинства поставщиков (особенно производителей электробытовой техники) источником покрытия расходов, связанных со всевозможными выплатами в пользу торговых сетей, является отнесение затрат



на себестоимость продукции. В ряде случаев источником покрытия таких расходов становится прибыль предприятия, что ведет к снижению уровня рентабельности (по данным опроса уровень рентабельности деятельности поставщиков не превышает 10%); либо в целях поддержания конкурентной цены на поставляемый товар поставщики для выплаты вознаграждений и оплаты иных услуг торговых сетей используют выручку, полученную, в том числе, от других видов деятельности.

Однако, как показал опрос, практически ни один из поставщиков электробытовой техники письменно не указал, что устанавливаемые торговыми сетями коммерческие условия создают препятствия к доступу на рынок розничной реализации электробытовой техники, ущемляют их экономические интересы, являются следствием навязывания невыгодных условий и т.д. Занятая поставщиками позиция вполне предсказуема



**На рынке розничной реализации электробытовой техники именно торговые сети определяют общие условия обращения товара в границах Российской Федерации, формируют ценовую политику, назначают и поддерживают на определенном уровне розничные цены.**

**Татарстанское УФАС России считает целесообразным распространить предусмотренное Законом о торговле антимонопольное регулирование на субъекты (торговые сети), осуществляющие торговую деятельность по продаже непродовольственных товаров.**

и закономерна, поскольку последние опасаются потерять такой крупный канал сбыта, как федеральные розничные сети. А ведь через них реализуется более половины всей поставляемой на рынок продукции, что, в свою очередь, объясняет и отсутствие письменных обращений поставщиков электробытовой техники в антимонопольные органы по вопросу навязывания торговыми сетями невыгодных условий договоров поставки (например, в части включения различного рода коммерческих условий, связанных с внесением платежей в пользу торговой сети).

На основании анализа представленной торговыми сетями и поставщиками информации установлено, что совокупные дополнительные платежи поставщиков в пользу указанных выше торговых сетей достигают 15% от общего объема поставок электробытовых товаров в данные торговые сети. Так, согласно содержащимся в договорах поставки, заключенных одной из торговых сетей, коммерческим условиям, поставщиками электробытовой техники в пользу данной торговой сети за 2010 год выплачены крупные суммы (см. таблицу).

Аналогична ситуация и по другим торговым сетям. При этом, учитывая предсказуемость предстоящих затрат, связанных с необходимостью выполнения коммерческих условий в части осуществления всевозможных выплат в пользу торговой сети, предоставления скидок к цене поставляемого товара и т.п., поставщики, чтобы компенсировать потери, по возможности в максимальном размере включают их в оптовую цену реализуемой продукции.

Соответственно потребители (граждане) фактически оплачивают все расходы, связанные с поставкой товара в торговую сеть, в том числе, предусмотренные договором поставки коммерческие условия, поскольку такие вынужденные расходы поставщик относит на себестоимость производимой продукции либо включает в оптовую цену товара в виде прибыли. Кроме того, на плечи потребителей ложится и доход торговой сети в виде розничной наценки к цене товара, которая, как следует из представленной торговыми сетями информации, является весьма существенной (от 20% до 70%).

Таким образом, в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства установлено, что на рынке розничной реализации электробытовой техники именно торговые сети



определяют общие условия обращения товара в границах Российской Федерации, формируют ценовую политику, назначают и поддерживают на определенном уровне розничные цены на электробытовую технику, являющуюся необходимым элементом быта и пользующуюся стабильным спросом у населения.

Исходя из выявленных фактов Татарстанское УФАС России считает целесообразным распространить предусмотренное Законом о торговле антимонопольное регулирование (в том числе, ограничения по размерам вознаграждения) на субъекты (торговые сети), осуществляющие торговую деятельность по продаже непродовольственных товаров (в первую очередь, имеющих социальное значение). Данная мера позволит снизить общий объем выплат поставщиков в пользу торговых сетей, приведет к установлению «справедливых» розничных цен на реализуемую продукцию, будет способствовать достижению основных целей и задач Закона о торговле.

Соответствующее предложение о внесении изменений (уточнений) в Закон о торговле направлено в ФАС России для обсуждения на Экспертном Совете по вопросам развития конкуренции в сфере розничной торговли, в задачи которого входит, в том числе, подготовка предложений по совершенствованию законодательства в сфере розничной торговли.

**Груничев А. С.,**  
руководитель Татарстанского УФАС России

# АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ОГРАНИЧЕНИЕ РОСТА ТОРГОВЫХ СЕТЕЙ

## НЕЛЕГКО БЫЛО СОЗДАТЬ ЗАКОН — ЕЩЕ ТРУДНЕЕ СЛЕДОВАТЬ ЕМУ

*Легче создавать законы,  
чем следовать им.  
Наполеон I*

**У**же два года действует в полном объеме Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ»<sup>1</sup>. Пришло время говорить о том, в какой степени работают те или иные нормы, делать определенные выводы об эффективности закона в целом.

Если судить по практике Курского УФАС России, на содержание договоров поставки закон повлиял существенно. Все-таки за последние два года из большинства договоров поставки между торговыми сетями и поставщиками продовольственных товаров исключены наиболее вопиюще несправедливые условия. Это не значит, что злоупотребления прекратились, однако теперь различные «нехорошие» условия договоров приходится творчески маскировать, изобретать новые завуалированные формулировки и при этом всегда нести риск антимонопольного преследования. Судя по количеству возбужденных и рассмотренных антимонопольными органами по всей стране дел о нарушениях ст.ст. 9 и 13 Закона о торговле, недобросовестную практику при заключении и реализации договоров поставки в настоящее время можно достаточно успешно пресекать.

А что же та знаменитая норма закона, которая в ходе разработки вызвала такие бурные дискуссии и дебаты?<sup>2</sup> Много ли исков подано антимонопольными органами в суды о расторжении сделок по приобретению торговых объектов в связи с превышением торговыми сетями 25%-ного «порога» доли в годовом обороте продовольственных товаров? Может быть, где-то закрыли «лишний» гипермаркет? Как вообще работает эта статья? И работает ли? А если работает, как влияет на рынок ритейла?

Ответим: влияет очень мало. Так, сразу после принятия закона выяснилось, что торговая сеть, доля которой не превышает 25% годового оборота продовольственных товаров (составляет,



к примеру, 24%), может совершенно законно приобрести (любым способом) другую торговую сеть, доля которой гораздо существенней, и захватить, скажем, 80% рынка, не нарушая при этом ст. 14 Закона о торговле. «Пороговая» норма, призванная ограничить дальнейший рост крупных игроков и дать простор мелким ритейлерам, в данном случае не работает.

Вообще ряд вопросов возникает сразу при прочтении данной статьи. Вот, например, в ней идет речь о 25%-ной доле в обороте хозяйствующего субъекта, осуществляющего торговую деятельность по розничной торговле продовольственными товарами посредством организации торговой сети. Обратим внимание — о доле хозяйствующего субъекта, не торговой сети. В Курской области (и, думается, не только) работают торговые сети, розничную торговлю в которых осуществляют несколько независимых хозяйствующих субъектов, не образующих группу лиц (сеть «Эконом» — юридическое лицо и два индивидуальных предпринимателя). Как торговую сеть их объединяет только единое коммерческое обозначение. Оценивая долю, Курское УФАС рассматривало совокупный оборот данного юридического лица и индивидуальных предпринимателей, т.е. всей сети. Это представляется правильным исходя из смысла антимонопольного регулирования, однако буквальная формулировка нормы дает ритейлерам большой простор для дискуссий.

<sup>1</sup> Далее — Закон о торговле.

<sup>2</sup> Статья 14, направленная на ограничение «неумеренного» роста крупных торговых сетей.



Впрочем, авторы статьи далеки от мысли заниматься критикой ст. 14 Закона о торговле. Напротив, цель настоящей работы — доказать, что данная норма закона «недооценена» антимонопольными органами и до настоящего времени не применяется в полном объеме. А, между тем, она может действовать как эффективный механизм пресечения незаконного роста крупных торговых сетей и предотвращения монополизации розничной сетевой торговли.

Итак, ч. 1 ст. 14 Закона о торговле установлено, что хозяйствующий субъект, который осуществляет розничную торговлю продовольственными товарами посредством организации торговой сети и доля которого превышает 25% объема всех реализованных продовольственных товаров в денежном выражении за предыдущий финансовый год, не вправе приобретать или арендовать в границах соответствующего административно-территориального образования дополнительную площадь торговых объектов для осуществления торговой деятельности по любым основаниям, в том числе, в результате введения в эксплуатацию торговых объектов, участия в торгах.

Согласно части 2 данной статьи сделка, совершенная с нарушением указанных требований, ничтожна. Требование о применении последствий недействительности такой сделки может быть предъявлено в суд любым заинтересованным лицом, в том числе, антимонопольным органом.

Из буквального прочтения данной нормы следует, что она предусматривает меры антимонопольного реагирования только постфактум совершенного торговой сетью деяния (заведомо незаконного, ведь благодаря публикации объема товарооборота органами Росстата у торговой сети есть возможность рассчитать свою долю

в обороте розничной торговли продтоварами и сделать вывод о законности или незаконности своего дальнейшего расширения в конкретном муниципальном образовании или регионе). Таким образом, вполне реальны ситуации, когда не только будет выделен или приобретен земельный участок, но и построен крупный объект недвижимости, введен в эксплуатацию торговый центр и только потом по инициативе антимонопольного органа начнутся длительные судебные разбирательства по поводу незаконности его возведения. Более того, как исход таких судебных споров, так и реализация судебных актов представляются весьма проблематичными. Действительно, что делать с готовым торговым центром, под который выделен соответствующий земельный участок, создана разветвленная инфраструктура, получены все необходимые согласования, осуществлен ввод объекта в эксплуатацию? Механизмы таких процедур законодательно не урегулированы и не отработаны на практике.

При этом в процессе судебного спора, который способен растянуться на годы (тому есть примеры), доля торговой сети может измениться, в том числе в меньшую сторону, и оказаться ниже 25%-ного порога (ведь она рассчитывается ежегодно), и сам смысл спора будет утрачен.

Представляется, что использование только судебного механизма антимонопольного контроля, предусмотренного ч. 2 ст. 14 Закона о торговле, не будет в полной мере способствовать реализации целей и задач антимонопольного регулирования, а именно, созданию условий для здоровой конкуренции на рынке розничной торговли. В частности, путем ограничения роста крупных сетей, что, с одной стороны, предоставит новым участникам возможность вхождения на рынок, а с другой, простимулирует сети к «горизонтальному» расширению — освоению новых территорий. Такой подход к применению одной из важнейших статей закона практически исключит





возможность оперативного и эффективного воздействия антимонопольного органа на рыночную ситуацию в целях ограничения рыночной власти крупных игроков.

Вместе с тем, по мнению авторов статьи, действующие нормы антимонопольного законодательства в их комплексном прочтении и применении дают антимонопольным органам возможность не только бороться с последствиями уже совершенного нарушения, но и найти эффективный механизм его пресечения и даже предотвращения.

Рассмотрим проблему на конкретном примере.

В Курской области в последние годы интенсивно развивается большое количество торговых сетей, как крупных, действующих в масштабах федерации («Билла», «Перекресток», «Магнит»), так и межрегиональных («Линия», «Европа») и местных («Мир продуктов», «Эконом»).

Вступление в силу Закона о торговле вызвало широкий общественный резонанс и активное обсуждение норм этого законодательного акта представителями бизнес-сообщества и общественных организаций (*справочно*: обеспеченность площадью торговых объектов в г. Курске на 1 тыс. жителей превышает 780 кв. м, в среднем по региону — 670 кв. м). Такие высокие показатели, с одной стороны, радуют (поставщики продовольственных товаров и граждане, потребители, обеспечены современными торговыми площадями; кроме того, между торговыми сетями отмечается достаточно высокая степень конкуренции). С другой стороны, нельзя не учитывать, что одновременно нарастает количество жалоб граждан и мелких предпринимателей на вытеснение с рынка небольших магазинов шаговой доступности, а главное — продовольственных рынков: «перспективные» земельные участки выделяются под строительство крупных торговых центров, а рынки переносят (если не сказать — выдворяют) на окраины. В таких условиях постоянный контроль за динамикой долей торговых

сетей в разрезе региона и муниципальных районов, городских округов является необходимой мерой антимонопольного контроля, и более того, может стать одним из эффективных рычагов защиты конкуренции в сфере торговли.

В связи с многочисленными обращениями граждан и организаций, связанных с активным расширением торговой сети «Европа», Курским УФАС России был проведен расчет долей торговых сетей в разрезе городских округов и муниципальных районов Курской области. В результате проверки выяснилось, что доля в розничном обороте продтоваров данной торговой сети в одном из крупнейших городских округов региона — г. Курчатова — в 2009 и 2010 годах превысила 30%, при этом началось строительство нового торгового центра (постановлением главы г. Курчатова от 01.12.2010 г. торговой сети был предоставлен земельный участок площадью 17 500 кв. м).

Что же делать антимонопольному органу в данной ситуации? Формально рассуждая, ничего — только ждать, пока новый гипермаркет будет достроен, введен в эксплуатацию, а потом обратиться с иском в суд о признании недействительным... Чего? Выделения земельного участка? Акта о введении в эксплуатацию? Но о проблемах, которые подстерегают нас в суде, поговорим чуть позже.

Специалисты Курского УФАС России, внимательно прочитав ст. 14 Закона о торговле и сопоставив ее с другими нормами антимонопольного законодательства, увидели иной путь решения данной проблемы антимонопольного регулирования.

Управление возбудило дело по признакам нарушения ст. 14 Закона о торговле в отношении собственника торговой сети ООО «Группа компаний «Промресурс» и выдало ему предписание о недопущении действий, которые могут стать препятствием для возникновения конкуренции и (или) привести к ограничению (устранению)



## АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПРАКТИКА

При реализации норм ст. 18 Закона о защите конкуренции, которая также прямо не предусматривает возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства, а указывает на право антимонопольного органа обратиться в суд с иском о признании недействительными соответствующих сделок, антимонопольные органы возбуждали дела, выдавали предписания о прекращении нарушений, о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства. Практика показывает, что такие действия антимонопольных органов позволяют успешно пресекать и предотвращать в дальнейшем нарушения порядка отбора финансовых организаций, предусмотренного ст. 18 Закона о защите конкуренции.

конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства, а именно, не приобретать, не получать по любым основаниям (в том числе, в аренду, в результате введения в эксплуатацию торговых объектов и по иным основаниям) дополнительную площадь торговых объектов для осуществления розничной торговли продовольственными товарами в границах городского округа г. Курчатова Курской области. Обратим внимание на то, что речь идет именно о **торговых объектах для розничной торговли продовольственными товарами**.

По мнению авторов статьи, предлагаемый Курским УФАС России механизм реализации антимонопольного контроля, предусмотренного ст. 14 Закона о торговле, а именно, выдача предписания:

- 1) не противоречит содержанию данной статьи;
- 2) не требует внесения изменений в действующую редакцию данной нормы;
- 3) позволит применять меры антимонопольного реагирования не только после совершения нарушения, но и предотвращать его путем превентивного запрета;
- 4) позволит существенно ускорить и упростить пресечение нарушения (по сравнению с судебным требованием применения последствий недействительности ничтожной сделки).

Более того, такой путь представляется единственным вариантом действий антимонопольного органа, позволяющим избежать ряда существенных проблем, которые неизбежно проявятся при применении судебной реституции, предусмотренной частью 2 указанной статьи.

Для начала обоснуем правомерность возбуждения дела и выдачи предписания.

Ограничение приобретения торговой сетью с долей более 25% розничного оборота продовольственных товаров, предусмотренное ст. 14 Закона о торговле, является формой антимонопольного регулирования торговой деятельности и частью антимонопольного законодательства.

Согласно ч.ч. 2, 3 ст. 16 Закона о торговле государственный контроль за соблюдением антимонопольных правил и требований, предусмотренных ст.ст. 13, 14, 15 данного закона, осуществляется антимонопольными органами с правом выдачи соответствующих предписаний в порядке и пределах полномочий, которые установлены антимонопольным законодательством. Антимонопольные органы при выявлении нарушений ст.ст. 13, 14, 15 закона принимают меры в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Статьей 23 Закона о защите конкуренции предусмотрены полномочия антимонопольного органа по выдаче обязательных для исполнения предписаний, в том числе, о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

По нашему мнению, именно такие предписания о недопущении дальнейшего расширения торговой сети с долей более 25% могут стать реальным действующим механизмом превентивного антимонопольного контроля концентрации рынка розничной торговли. Срок действия этого предписания — до 1 мая следующего календарного года (когда выходят новые статистические данные об обороте торговли и доли торговых сетей могут претерпеть изменения).

Представляется, что ст. 14 Закона о торговле можно и должно применять в комплексе с иными полномочиями антимонопольного органа, в том числе, по возбуждению дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства и выдаче предписаний о недопущении ограничения конкуренции.

Авторы статьи ни в коей мере не отвергают судебный способ защиты охраняемых общественных интересов, предусмотренный ч. 2 ст. 14 Закона о торговле. Однако, по нашему мнению, наряду с судебным нельзя отвергать и административный способ контроля концентрации ритейла. Административный контроль, т.е. выдача предписаний, хотя буквально и не прописан в статье 14, однако, как было сказано выше, вытекает из системного толкования норм антимонопольного законодательства.

Однако, по нашему мнению, необходимо обратить внимание на тот факт, что требование судебной реституции, возможность которой предусмотрена в ст. 14 Закона о торговле, в отличие от выдачи предписания, в ряде случаев сопряжено с серьезными проблемами.

Так, например, как разрешать вопрос о признании недействительными сделок с торговыми объектами, учитывая защиту основополагающих охраняемых общественных интересов в сфере

права собственности: конституционное право на защиту собственности, на свободное распоряжение собственностью и т.д.? А как быть с защитой прав «добросовестного» участника сделки с торговым объектом, который не знал и не мог знать о превышении 25%-ной доли торговой сети? Как решить проблему признания недействительным (ничтожным) введения в эксплуатацию торгового объекта (которое вообще не есть сделка в понимании Гражданского Кодекса РФ)? И таких вопросов возникает множество.

Между тем, по мнению авторов, путь к решению всех поставленных проблем заложен в самом содержании рассматриваемой статьи и позволяет антимонопольным органам не только избежать всех возникающих трудностей и правовых коллизий, но и эффективно осуществлять на практике тот антимонопольный контроль, ради которого и был разработан закон. Весь вопрос в толковании нормы.

Так, гражданское законодательство разделяет право на объект недвижимости как таковой (в том числе торговый центр или другой объект) и способ его использования для осуществления торговой деятельности (торговли продовольственными или непродовольственными товарами, оказания услуг общественного питания и т.д.).

Можно предположить, что из прочтения ст. 14 Закона о торговле в системном толковании с иными нормами антимонопольного законодательства следует, что в данной статье содержится запрет не вообще на приобретение на любых основаниях дополнительной площади торговых объектов, а на приобретение дополнительной площади торговых объектов *для осуществления торговой деятельности*. Таким образом, речь фактически идет не об ограничении права на покупку, аренду, иной способ получения права владения, пользования, распоряжения торговыми объектами как таковыми, а *о запрете на осуществление в этих торговых объектах определенного вида деятельности — торговли продовольственными товарами*. Пример: крупная торговая сеть с долей 26% в обороте продовольственных товаров приобретает (строит) новый супермаркет и начинает там торговлю... промышленными товарами (к примеру, бытовой техникой). Будет это нарушением статьи 14 и нужно ли признавать такую сделку недействительной? По мнению авторов — нет.

Исходя из изложенного длительный судебный спор о расторжении сделки купли-продажи, аренды, введения в эксплуатацию (последнее вообще представляется сомнительным) здания торгового центра, совершенной с нарушением требований ст. 14 Закона о торговле, может быть заменен выдчей предписания антимонопольного органа о запрете осуществлять в этом торговом объекте торговлю продовольственными товарами на определенный срок.



Подобное толкование не только упрощает, но в ряде случаев делает единственно возможной практическую реализацию запрета, предусмотренного ст. 14 Закона о торговле. По нашему мнению, это как раз тот вариант, когда *constructio legis non facit injuriam*.<sup>3</sup>

Если вдуматься в смысл антимонопольного регулирования, предусмотренного ст. 14 Закона о торговле, яснее проступают аналогии с Законом о защите конкуренции. Аналогии совершенно закономерные, хотя, по нашему мнению, недостаточно четко сформулированные законодателем.

Так, авторам представляется, что существует прямая аналогия между государственным контролем экономической концентрации (т.е. антимонопольным контролем крупных сделок, слияний, присоединений, которые могут оказать влияние на состояние рынка), предусмотренным гл. 7 Закона о защите конкуренции, и нормой ст. 14 гл. 3 Закона о торговле. При этом хочется отметить, что антимонопольный контроль экономической концентрации, предусмотренный Законом о защите конкуренции, существует в двух видах: предварительный и уведомительный, и многолетняя практика применения такого контроля доказала его эффективность. Если говорить о возможной доработке Закона о торговле, следует предложить рассмотреть вопрос о предварительном согласовании антимонопольным органом приобретения (по любым основаниям) крупной торговой сетью новых торговых объектов для осуществления розничной торговли продовольственными товарами.

<sup>3</sup> Толкование закона не порождает нарушения права.

Продолжая тему аналогий, представляется возможным сравнить предписания о недопущении действий, ограничивающих конкуренцию, с предостережением, которое выносит прокурор. Недаром новая редакция Закона о защите конкуренции — Третий антимонопольный пакет — ввел процедуру выдачи антимонопольным органом предупреждения для монополистов и предостережения для любых участников рынка.

По нашему мнению, вынесение антимонопольным органом предписаний о недопущении роста торговых сетей, доля которых превышает 25%, имеет правовое сходство с таким предостережением или предупреждением. Реализация антимонопольными органами такого права превентивного антимонопольного контроля могла бы способствовать повышению эффективности антимонопольного регулирования и росту авторитета антимонопольного органа как регулятора.

Развивая толкование ст. 14 Закона о торговле, можно рискнуть и пойти дальше: что, если рассматривать 25%-ный порог как порог доминирования торговой сети в соответствующих географических границах (административно-территориального образования)? Ведь что такое доминирующее положение с точки зрения антимонопольного законодательства? Это возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем рынке, вытеснять с этого рынка конкурентов и (или) затруднять доступ на данный рынок другим хозяйствующим субъектам. При этом, согласно ст. 6 Закона о защите конкуренции, федеральными законами могут устанавливаться случаи признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет менее 35%. Может быть, Закон о торговле и есть такой закон, предусматривающий доминирование на рынке ритейла при доле более 25%?

А ведь подобный подход способен многое изменить при применении, например, ст.ст. 9 и 13 Закона о торговле, когда в ряде случаев действия торговой сети можно будет рассматривать как злоупотребление доминирующим положением. Например, это возможность выдачи предписания, трехгодичный срок давности, годичный срок привлечения к административной ответственности по статье 9 (сравним с текущей ситуацией по применению статьи 9: предписание выдать нельзя, пресекательный срок давности — два месяца). Это и совершенно иной подход к штрафным санкциям для доминирующих сетей — оборотный штраф по ст. 14.31 КоАП РФ, для остальных участников рынка — фиксированные суммы, предусмотренные ст.ст. 14.40, 14.41, 14.42 КоАП РФ.

Безусловно, высказанные авторами предложения являются дискуссионными, но, по нашему мнению, предлагаемый подход к решению задач антимонопольного контроля концентрации рынка розничной торговли заслуживает обсуждения. В связи с этим желательно рассмотреть данный вопрос в ходе работы одного из коллегиальных органов ФАС России.

Разработанный проект изменений ст. 14 Закона о торговле, по нашему мнению, не решает поставленных вопросов. В проекте сохранен действующий запрет приобретать дополнительные торговые площади при доле более 25%, а также вводится запрет на покупку дополнительной площади торговых объектов, если в *результате приобретения* доля приобретателя составит более 25%, кроме случаев, когда в результате сделки не произойдет сокращения хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц. Сразу возникает вопрос, как оценить эту «будущую» долю и кто ее будет рассчитывать? А что касается сокращения числа независимых хозяйствующих субъектов, то грамотные участники рынка хорошо освоили методы корпоративного манипулирования и конечно обеспечат это условие, а после приобретения соответствующих торговых площадей спокойно осуществят задуманные слияния, поглощения и т.п.

В заключение хотелось бы подчеркнуть ранее высказанную точку зрения, что норма ст. 14 Закона о торговле и в ее действующем виде может эффективно применяться при наличии официальной четко сформулированной позиции антимонопольного органа.

Что касается разработки изменений действующей редакции, представляется правильным более четко прописать запрет не на сделки по приобретению объектов недвижимости, торговых площадей как таковых, а *на осуществление в них розничной торговли продовольственными товарами*, а также прямо предусмотреть возможность выдачи антимонопольным органом предписаний о недопущении нарушений ст. 14 Закона о торговле.

**Комов Ю. А.,**  
к.ю.н.,  
руководитель Курского УФАС России

**Лихущина Е. А.,**  
начальник отдела товарных  
и финансовых рынков  
Курского УФАС России

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 3

№ 2(5) 2012

В статье **«Предоставление муниципальных земельных участков в аренду хозяйствующим субъектам»** **Винаковой Ирины Анатольевны**, ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти Белгородского УФАС России, обобщен опыт управления, когда по результатам выездных проверок выявляются признаки нарушений (несоблюдение порядка предоставления хозяйствующим субъектам в аренду земельных участков, находящихся в муниципальной собственности) ст.ст. 31 и 34 Земельного кодекса РФ.

**Филиппов Александр Владимирович**, ведущий специалист-эксперт отдела контроля финансовых рынков, информации и анализа Оренбургского УФАС России в статье **«На страже конкуренции»** анализирует правоприменительную практику управления по антиконкурентным сговорам хозяйствующих субъектов.

Направление органом власти подконтрольным (поднадзорным) ему хозяйствующим субъектам указаний по осуществлению предпринимательской деятельности, даже если они носят рекомендательный характер, может привести к негативным последствиям для конкуренции, ведь такие указания часто воспринимаются как обязательные для исполнения. **Пашкова Галина Николаевна**, заместитель руководителя Новгородского УФАС России, начальник отдела антимонопольного контроля, в статье **«Антиконкурентные «рекомендации» органов власти»** подробно анализирует один из наиболее показательных примеров из практики управления.

**«В защиту прав участников торгов»** — так называется материал, подготовленный **Зенцовой Еленой Александровной**, главным специалистом-экспертом Брянского УФАС России. В статье рассмотрен случай из правоприменительной практики управления, когда участника открытого аукциона заказчик необоснованно не допустил к участию в торгах.

Факт доминирования хозяйствующего субъекта на рынке сам по себе еще не является антимонопольным правонарушением, однако на практике субъекты-доминанты довольно часто допускают нарушения требований антимонопольного законодательства. Применение мер антимонопольного реагирования в отношении поставщика, занимающего доминирующее положение на рынке хранения и складирования нефти и продуктов ее переработки, рассмотрено в одноименной статье **Файзулиной Елены Викторовны**, главного специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля УФАС России по Республике Саха (Якутия).

Рынок сырого молока в экономическом и юридическом аспекте проанализирован **Проницовой Наталией Ивановной**, начальником отдела по анализу конкуренции и контролю естественных монополий Вологодского УФАС России, и **Минаевым Андреем Борисовичем**, главным специалистом-экспертом отдела по анализу конкуренции и контролю естественных монополий Вологодского УФАС России, в статье **«О рынке молока Вологодской области»**.

# ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В АРЕНДУ ХОЗЯЙСТВУЮЩИМ СУБЪЕКТАМ

## ОПЫТ БЕЛГОРОДСКОГО УФАС РОССИИ

**В** законодательстве Российской Федерации существует целый ряд норм, определяющих порядок предоставления в аренду земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. Так, согласно ч. 3 ст. 31 Земельного Кодекса РФ<sup>1</sup>, органы местного самоуправления городских и сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельного участка для строительства.

В соответствии со ст. 34 Земельного Кодекса РФ, органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. Для этого указанные органы обязаны, в том числе, обеспечить информацию о земельных участках, которые предоставляются гражданам и юридическим лицам на определенном праве и предусмотренных условиях (за плату или бесплатно), и заблаговременную публикацию такой информации.

Исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений (ст. 36 Земельного кодекса РФ).

Согласно п. 3 ст. 22 Земельного Кодекса РФ, по истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка, за исключением случаев, предусмотренных п. 3 ст. 35, п. 1 ст. 36 и ст. 46 Кодекса.

Кроме того, как указано в п. 1 ст. 621 Гражданского Кодекса РФ, если иное не предусмотрено законом или договором аренды, арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора имеет **при прочих равных условиях** преимущественное **перед другими лицами** право на заключение договора аренды на новый срок.

В соответствии с п. 31 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ

<sup>1</sup> Далее — Кодекс.

**Прежний арендатор имеет преимущественное, приоритетное перед другими лицами, но не исключительное право на аренду земельного участка.**

от 11.01.2002 № 66 «Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой» договор аренды, заключенный на новый срок, является новым договором. При заключении договора аренды на новый срок стороны не связаны условиями ранее действующего договора.

Исходя из смысла перечисленных выше норм Земельного Кодекса РФ, Гражданского Кодекса РФ, Информационного письма Президиума ВАС РФ от 11.01.2002 № 66 речь о преимущественном праве прежнего арендатора может идти лишь при наличии **нескольких претендентов на аренду** земельного участка и заключении нового договора аренды с одним из них. Прежний арендатор имеет преимущественное, приоритетное перед другими лицами, но не исключительное право на аренду земельного участка. Вместе с тем, наличие преимущественного права на заключение договора аренды земельного участка не исключает необходимость соблюдения порядка предоставления этого участка, установленного законодательством.

Территориальные органы ФАС России в целях осуществления функций по обеспечению государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства органами местного самоуправления периодически проводят выездные проверки органов местного самоуправления. В ходе таких проверок инспекция территориальных органов изучает нормативные и ненормативные правовые акты органов местного самоуправления — администраций районов и городских округов — и отбирает те нормативные акты, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. Как показала практика Белгородского УФАС России, большую часть таких ненормативных актов составляют постановления (распоряжения) администраций районов (городских округов), которыми хозяйствующим субъектам предоставляются в аренду земельные участки, находящиеся в муниципальной

**Наличие преимущественного права на заключение договора аренды не исключает необходимость соблюдения порядка предоставления земельных участков, установленного законодательством.**

собственности без соблюдения требований ст.ст. 31 и 34 Земельного кодекса РФ.

Надо отметить, что в ряде постановлений (распоряжений) речь идет о первичном предоставлении земельного участка в аренду, в иных случаях уже имеющийся договор аренды муниципального земельного участка продлевается путем заключения дополнительного соглашения между органом местного самоуправления и предыдущим арендатором либо заключается новый договор, причем уже после того, как истек срок действия предыдущего договора аренды. Более того, в случаях продления аренды земельных участков администрации районов (городских округов) издают постановление (распоряжение) о продлении аренды автоматически, без учета требований ст. 621 Гражданского Кодекса РФ, ст.ст. 31, 34, 36 Земельного Кодекса РФ, со ссылкой лишь на имеющееся заявление предыдущего арендатора и на ст. 22 Земельного Кодекса РФ. Данная статья гласит, что по истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет при прочих равных условиях преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка за исключением случаев, предусмотренных п. 3 ст. 35, п. 1 ст. 36 и ст. 46 Кодекса.

Наиболее показательным в данном случае является дело в отношении администрации муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области № 004-10-А3, которое имеет практикообразующее значение, т.к. в дальнейшем представители Белгородского УФАС России в судебных заседаниях по обжалованию решений и предписаний по аналогичным делам ссылались на судебные решения по данному делу и выигрывали процессы. Это особенно важно, когда речь идет о последующем привлечении к административной ответственности по ст. 14.9 КоАП РФ.

Дело было возбуждено Белгородским УФАС России по собственной инициативе по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>2</sup>.

Решением Комиссии Белгородского УФАС России по рассмотрению дела № 004-10-А3 от 03.02.2010 г. действия администрации муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области, выразившиеся в принятии распоряжения главы администрации муниципального района «Яковлевский район» от 29.05.2009 № 751а-р «О предоставлении в аренду земельного участка ЗАО «Жилищная проектно-строительная компания



ЖБИ-3», признаны нарушающими ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. Согласно данному распоряжению, ЗАО «Жилищная проектно-строительная компания ЖБИ-3» предоставляется в аренду с 01.06.2009 г. по 01.06.2014 г. земельный участок из земель населенных пунктов площадью 5065 кв. м с кадастровым номером 31:10:10 08 004:0079, расположенный по адресу: Белгородская область, Яковлевский район, г. Строитель, ул. Циолковского, мкр. «А» под гаражи (строительство паркинга) без соблюдения публичных процедур, предусмотренных Земельным Кодексом РФ.

На основании указанного решения было выдано предписание № 04 от 03.02.2010 г., в соответствии с которым администрации муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области предписывалось прекратить нарушение ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции и представить в Белгородское УФАС России доказательства исполнения данного предписания.

Не согласившись с предписанием антимонопольного органа, администрация муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области обратилась с заявлением в Арбитражный суд Белгородской области, в котором требовала признать предписание Белгородского УФАС России № 04 от 03.02.2010 г. незаконным, т.к. при издании данного распоряжения администрация района руководствовалась ст. 22 Земельного Кодекса РФ.

Решением Арбитражного суда Белгородской области по делу № А08-2563/2010-26 от 30.06.2010 г. администрации муниципального района «Яковлевский район» Белгородской области отказано в удовлетворении требований о признании незаконным предписания, выданного антимонопольным органом по результатам рассмотрения дела № 004-10-А3.

Не согласившись с решением Арбитражного суда Белгородской области от 30.06.2010 г., администрация в апелляционном порядке обжаловала вынесенное решение, однако постановлением Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда

<sup>2</sup> Далее — Закон о защите конкуренции.

**Акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после публичного информирования.**

от 19.11.2010 г. решение суда первой инстанции оставлено в силе.

Данным постановлением была поставлена точка в спорах о том, как применять нормы ст. 22 Земельного Кодекса РФ, на которые постоянно ссылаются органы местного самоуправления. Наличие преимущественного права на заключение договора аренды не исключает необходимость соблюдения порядка предоставления земельных участков, установленного законодательством. Норма, дающая право органам местного самоуправления принимать распоряжения (постановления) о предоставлении земельных участков без предварительного информирования населения в федеральном законодательстве отсутствует.

На сторону Белгородского УФАС России встали не только арбитражные суды, но и суды общей юрисдикции. Белгородским УФАС России за совершение действий по изданию постановлений (распоряжений) о предоставлении земельных участков в аренду без проведения обязательных публичных процедур должностные лица администраций районов (городского округа): главы администраций, заместители глав администраций — были привлечены к ответственности по ч. 1 ст. 14. 9 КоАП РФ. Правомерность постановлений о наложении административных штрафов неоднократно подтверждена судами общей юрисдикции.

Помимо вышеуказанных норм Гражданского Кодекса РФ, Земельного Кодекса РФ, Информационного письма Президиума ВАС РФ от 11.01.2002 № 66, в подобных делах необходимо учитывать Постановление Президиума ВАС РФ от 14.09.2010 № 4224/10 и Постановление Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского Кодекса Российской Федерации о договоре аренды».

Согласно нормам Земельного Кодекса РФ и Гражданского Кодекса РФ, предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта нежилого назначения начинается с выбора земельного участка, процедура которого последовательно урегулирована ст. 31 Кодекса. После определения участка, подходящего для строительства объекта, в отношении которого заинтересованным лицом подано заявление, ч. 3 ст. 31 Кодекса обязывает

**В случаях, предусмотренных законом, договор аренды в отношении государственного или муниципального имущества может быть заключен только по результатам проведения торгов.**

органы местного самоуправления информировать население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. Акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после такого публичного информирования.

Кроме того, в силу ч. 1 ст. 31 Кодекса каждый гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства объекта нежилого назначения, имеют право обратиться с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта в соответствующий орган местного самоуправления, который обязан обеспечить такой выбор.

По смыслу положений ч. 3 ст. 31 Кодекса об обязательном публичном информировании населения о возможном предоставлении конкретного земельного участка под строительство объекта нежилого назначения с предварительным согласованием места его размещения заинтересованные лица не лишены возможности подать заявления о предоставлении им того же земельного участка, даже зная о наличии иных претендентов.

При этом Кодекс не ограничивает существование указанного права во времени моментом обращения первого из заинтересованных лиц с заявлением в орган местного самоуправления и не устанавливает каких-либо критериев приоритета или отбора при множественности претендентов.

Однако порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в случае, если на данный земельный участок претендуют нескольких лиц, Кодексом не урегулирован. Поскольку участок можно предоставить только одному из претендентов, это лицо необходимо определить, что невозможно сделать по правилам выбора земельного участка, предусмотренным ст. 31 Кодекса, и в рамках процедуры предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

Поэтому в такой ситуации право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам ч. 4 ст. 30 Кодекса. Такой способ предоставления земельных участков отвечает принципу сочетания интересов общества и конкретных граждан, закрепленному в п. 11 ст. 1 Кодекса, а также позволяет обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу.

В случаях, предусмотренных законом (например, ст.ст. 30–30.2 Земельного Кодекса РФ), договор аренды в отношении государственного или муниципального имущества может быть заключен только по результатам проведения торгов. В связи



с этим договор аренды названного имущества, заключенный на новый срок без проведения торгов, является ничтожным (ст. 168 ГК РФ), равно как и соглашение о его продлении.

Следует отметить, что известны случаи, когда органами местного управления самостоятельно устанавливается порядок предоставления муниципальных земельных участков в аренду, причем с нарушением федерального законодательства, что является примером негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных инструментов.

Так, Белгородское УФАС России по собственной инициативе возбудило дело против Муниципального совета муниципального района «Город Валуйки и Валуйский район» Белгородской области.

Решением Муниципального совета города Валуйки и Валуйского района Белгородской области от 26.11.2010 № 431 было утверждено Положение о порядке предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством.

Разделом 4 Положения установлены критерии и процедура предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, в аренду без проведения торгов.

Согласно пункту 3 раздела 4 Положения без проведения торгов земельные участки предоставляются в аренду индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам для целей, не связанных со строительством, в следующих случаях:

- предоставление земельных участков в аренду на новый срок с учетом преимущественного права арендатора на заключение нового договора аренды земельного участка;
- предоставление земельных участков предприятиям общественного питания для размещения летних площадок кафе на срок до 180 календарных дней в течение 12 последовательных календарных месяцев в случае, если предоставляемый земельный участок непосредственно

примыкает к земельному участку под зданием, строением или сооружением, в помещениях которого располагается указанное предприятие общественного питания;

- предоставление земельных участков для размещения стоянок грузовых транспортных средств с разрешенной максимальной массой более 3,5 т.

Установление перечисленных критериев предоставления земельных участков в аренду без торгов ограничивает конкуренцию на рынке оборота земельных участков.

Комиссия, рассмотрев дело, пришла к выводу, что Муниципальный совет муниципального района «Город Валуйки и Валуйский район» Белгородской области, утвердив Положение о порядке предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством, в котором имеются нормы, противоречащие действующему федеральному законодательству, нарушил требования ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. Комиссией выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, которое было исполнено, в указанное положение внесены соответствующие изменения.

Принятие арбитражными судами первой и апелляционной инстанций, судами общей юрисдикции решений о правомерности правовой оценки Белгородским УФАС России действий органов местного самоуправления по продлению аренды земельного участка автоматически, без учета требований ст. 621 ГК РФ, ст.ст. 31, 34, 36 Земельного Кодекса РФ, со ссылкой лишь на ст. 22 Земельного Кодекса РФ как нарушающих антимонопольное законодательство, позволило Белгородскому УФАС России и в дальнейшем признавать подобные действия органов местного самоуправления Белгородской области нарушающими антимонопольное законодательство, а так же привлекать должностных лиц администраций районов к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ, не опасаясь, что решения, предписания и постановления Белгородского УФАС России будут отменены арбитражными судами и судами общей юрисдикции. Считаем, что опыт Белгородского УФАС России может оказаться полезным и для других территориальных управлений, относящихся с точки зрения территориальной подсудности к Девятнадцатому арбитражному апелляционному суду, ФАС ЦО на предмет привлечения к ответственности органов местного самоуправления при предоставлении земельных участков в аренду.

**Винакова И. А.,**  
ведущий специалист-эксперт  
отдела контроля органов власти  
Белгородского УФАС России

# НА СТРАЖЕ КОНКУРЕНЦИИ

Статьей 8 Конституции Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

**Ф**едеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>1</sup> определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе, предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями.

Целями данного законодательного акта являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Антимонопольные правила и требования содержатся также в федеральном законе от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности», в федеральном законе от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», в федеральном законе от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и иных законодательных актах.

К наиболее серьезным нарушениям антимонопольного законодательства следует отнести нарушения ст. 11 Закона о защите конкуренции. Часть 4 ст. 11 указанного закона запрещаются любые соглашения между хозяйствующими субъектами, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции на товарных рынках, в том числе:

- о навязывании контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе, имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товаров, в которых контрагент не заинтересован, и т.д.);
- об экономически, технологически и иным образом не обоснованном установлении хозяйствующим субъектом различных цен (тарифов) на один и тот же товар;

<sup>1</sup> Далее — Закон о защите конкуренции.

## Антиконкурентные сговоры хозяйствующих субъектов приводят к негативным экономическим последствиям для всех субъектов данного рынка.

- о создании другим хозяйствующим субъектам препятствий доступа на товарный рынок или выходу из товарного рынка;
- об установлении условий членства (участия) в профессиональных и иных объединениях.

Особо ст. 11 Закона о защите конкуренции выделяются и запрещаются картели, т.е. соглашения (договоренности) между хозяйствующими субъектами-конкурентами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят или могут привести к:

- установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок;
- повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;
- разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);
- сокращению или прекращению производства товаров;
- отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками).

Антиконкурентные сговоры хозяйствующих субъектов влекут за собой негативные экономические последствия для всех субъектов данного рынка.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup> за нарушение ст. 11 Закона о защите конкуренции в отношении хозяйствующих субъектов предусматривается взыскание оборотного административного штрафа. Размер выплат составляет определенный процент от суммы выручки от реализации товара (работы, услуги) правонарушителя, на рынке которого совершено

<sup>2</sup> Далее — КоАП РФ.

**Наиболее часто отделом контроля финансовых рынков, информации и анализа Оренбургского УФАС России выявляются нарушения антимонопольного законодательства кредитными и страховыми организациями на рынках выдачи физическим лицам кредитов и личного страхования заемщиков.**

административное правонарушение, но не менее 100 тыс. руб. Более того, должностные лица хозяйствующих субъектов, виновные в недопущении, ограничении или устранении конкуренции, выраженных в заключении хозяйствующими субъектами-конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля), в необоснованном отказе или уклонении от заключения договора, в ограничении доступа на рынок (если эти деяния причинили крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо повлекли извлечение дохода в крупном размере), в соответствии со ст. 178 Уголовного Кодекса Российской Федерации подлежат уголовной ответственности.

#### **Нарушение антимонопольного законодательства кредитными организациями**

Особенностью рассмотрения данной категории дел является то, что в соответствии со ст. 40 Закона о защите конкуренции в состав комиссии антимонопольного органа в обязательном порядке включаются представители Главного Управления Банка России (по областям), которые составляют половину членов комиссии.

В Оренбургском УФАС России контроль за данными видами правонарушений осуществляют специалисты отдела контроля финансовых рынков, информации и анализа. Их задача — выявлять картели и иные антиконкурентные соглашения и согласованные действия на территории Оренбургской области путем проведения анализа состояния конкуренции на товарных рынках, анализа экономического поведения хозяйствующих субъектов, внеплановых выездных проверок.

Наиболее часто отделом контроля финансовых рынков, информации и анализа Оренбургского УФАС России выявляются нарушения антимонопольного законодательства кредитными и страховыми организациями на рынках выдачи физическим лицам кредитов и личного страхования заемщиков. В 2011 году характерными особенностями правонарушений в данной сфере являлись:

- наличие в банках по ипотечному кредитованию физических лиц только программ с обязательным условием о заключении заемщиками договоров страхования жизни, здоровья и потери трудоспособности на весь период действия кредитных договоров;

- навязывание заемщикам банков заключения договоров страхования жизни, здоровья и потери трудоспособности на условиях установления экономически невыгодных размеров страховых сумм, значительно превышающих обязательства заемщика перед банком;
- принуждение заемщиков подключаться к программам коллективного личного страхования, заключенным между кредитной и страховой организациями, на условиях оплаты физическими лицами данной услуги по ценам, в несколько раз превышающим тарифы страховых организаций, которые уплачиваются банком в страховые компании по указанным программам.

Так, в 2010 году решением Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области был установлен факт нарушения ст. 11 Закона о защите конкуренции Акционерным коммерческим банком «Форштадт» (ЗАО) и ОАО «АльфаСтрахование» в лице Оренбургского филиала в части заключения письменного соглашения о сотрудничестве по страхованию рисков заемщиков на территории Оренбургской области, которое приводит или может привести к навязыванию заемщикам невыгодных условий личного страхования, а также к реализации недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения.

При рассмотрении дела комиссия антимонопольного органа запрашивала и исследовала не только письменное соглашение, но и типовые формы кредитных договоров, договоров страхования, правила страхования, документов, применяемых в рамках реализации соглашения, а также документы, регламентирующие порядок выдачи кредитной организацией кредитов. Был проведен анализ количества выданных кредитов (по видам за конкретные периоды) и количества фактически застрахованных на определенных условиях лиц.

На основании вынесенного решения АКБ «Форштадт» (ЗАО) в рамках административного производства был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.32. КоАП РФ. Постановлением Оренбургского УФАС России на данную кредитную организацию наложен административный штраф в размере 100 тыс. руб.

Не согласившись с вынесенным постановлением, банк обратился в арбитражные суды с требованием о признании незаконным Постановления Управления и об его отмене. Решением Арбитражного суда Оренбургской области, постановлением Восемнадцатого апелляционного арбитражного суда все жалобы АКБ «Форштадт» (ЗАО) оставлены без удовлетворения.

При рассмотрении в 2011 году уведомления о соглашении финансовых организаций — агентского

договора, заключенного между ОАО «НИКО-БАНК» и Оренбургским филиалом ООО «Страховая компания «Согласие» — Управлением было выявлено нарушение антимонопольного законодательства по ст. 11 Закона о защите конкуренции.

Комиссия Управления установила, что в ОАО «НИКО-БАНК» (г. Оренбург) на период рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства действовали только программы ипотечного кредитования с обязательным условием о заключении заемщиками договоров страхования их жизни и здоровья. При этом размеры страховых сумм значительно превышали обязательства заемщика перед банком. Выявленное нарушение выразилось в заключении и реализации письменного соглашения, которое приводило или могло привести к навязыванию в 2011 году заемщикам ОАО «НИКО-БАНК» при заключении ипотечных кредитных договоров обязательного страхования жизни и здоровья в Оренбургском филиале ООО «Страховая компания «Согласие» на экономически невыгодных для них условиях, что идет в разрез с требованиями Постановления Правительства РФ № 386 от 30.04.2009 «О случаях допустимости соглашений между кредитными и страховыми организациями».

При рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства кредитными организациями комиссия Оренбургского УФАС России учитывала правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в Постановлении №4-П от 23.02.1999 г. В соответствии с данным документом Конституционный Суд РФ в отношениях с кредитной организацией (банком) признает гражданина (потребителя) экономически слабой и зависимой стороной, нуждающейся в особой защите своих прав. Это влечет необходимость правового ограничения свободы договора для банков с целью не допустить недобросовестную конкуренцию в сфере банковской деятельности и в соответствии со ст. 19 и 34 Конституции Российской Федерации должно гарантировать соблюдение принципа равенства при осуществлении предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

По результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства ОАО «НИКО-БАНК» и ООО «Страховая компания «Согласие» признаны нарушившими ст. 11 Закона о защите конкуренции; оба общества привлечены к административному штрафу в размере 100 тыс. руб.

ООО «Страховая компания «Согласие» уплатило наложенный административный штраф добровольно, а ОАО «НИКО-БАНК» пыталось оспорить постановление Управления в судебном порядке в арбитражных судах. Однако обе инстанции (Арбитражный суд Оренбургской области и Восемнадцатый

**Одной из главных конкурентных проблем на рынке платежей является ограничение потребителей в выборе кредитных и иных организаций для уплаты денежных средств.**

арбитражный апелляционный суд) полностью подтвердили законность и обоснованность постановления Оренбургского УФАС России о привлечении к административной ответственности Банка и оставили все жалобы ОАО «НИКО-БАНК» без удовлетворения. В решении было указано, что условия письменных соглашений между кредитной и страховой организациями должны быть сформулированы четко и однозначно и не могут допускать различных толкований при их реализации как кредитным, так и страховым обществом.

В настоящее время выданные ОАО «НИКО-БАНК» и Оренбургскому филиалу ООО «Страховая компания «Согласие» предписания о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на рынке личного страхования на территории Оренбургской области, исполнены ответчиками в полном объеме. В документы, регламентирующие предоставление ипотечных кредитов и процедуры принятия решений по ипотечному кредитованию ОАО «НИКО-БАНК», внесены положения о возможности выдачи ипотечных кредитов для физических лиц без обязательного заключения заемщиком договоров личного страхования (страхования жизни, здоровья, потери трудоспособности), о заключении договоров личного страхования при ипотечном кредитовании на условиях экономически обоснованных размеров страховых сумм. Все необходимые потребителям сведения размещены на информационных стендах в офисах, в помещениях и иных структурных подразделениях кредитной организации.

### Антиконкурентные сговоры на торгах

Одним из серьезных нарушений ст. 11 Закона о защите конкуренции являются антиконкурентные сговоры на торгах, к которым закон относит конкурс, аукцион, в том числе, аукцион в электронной форме.

В феврале 2011 года Оренбургским УФАС России было рассмотрено дело о сговоре на аукционе, в котором участвовало 11 хозяйствующих субъектов — строительных организаций. Расследование картельного сговора строилось на изучении и сопоставлении поведения всех участников аукциона, письменных пояснений ответчиков по делу, сметных расчетов проводимых торгов и расчетов экономической рентабельности участия ответчиков в торгах, а также на доказательствах, полученных по результатам прокурорской проверки в порядке взаимодействия с Прокуратурой Оренбургской области. Комиссией Оренбургского УФАС России был

установлен факт совершения 11 хозяйствующими субъектами согласованных действий, направленных на поддержание цены на открытом аукционе, проведенном в 2010 году, путем отказа от ценового соперничества в пользу одного из участников аукциона.

Ответчики представляли письменные пояснения, расчеты отсутствия рентабельности участия в аукционе или отсутствия экономической заинтересованности в ценовом соперничестве на торгах после заявления единственного предложения по снижению цены. Свое участие в незаконном соглашении они оправдывали отсутствием умысла на совершение действий, запрещенных антимонопольным законодательством, а также отсутствием установленной в законах и иных нормативных правовых актах обязанности участников торгов делать предложения по снижению цены. Ни один из ответчиков не смог представить доказательства отсутствия экономической заинтересованности в ценовой конкуренции после снижения цены контракта на один минимальный шаг аукциона. Более того, при анализе результатов аукционов, проведенных в два предыдущих года, было установлено, что и тогда ответчики вели себя аналогичным образом, отказываясь от ценового соперничества в пользу друг друга при единственном минимальном снижении максимальной (начальной) цены контрактов.

Участникам сговора выданы обязательные для исполнения предписания, направленные на недопущение хозяйствующими субъектами в будущем подобного антиконкурентного поведения. Ответчики, фактически признавая нарушение антимонопольного законодательства, решение Оренбургского УФАС России о признании их виновными по п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции не оспаривали, а выданные на основании данного решения антимонопольного органа предписания полностью и своевременно исполнили.

Необходимо отметить, что Оренбургское УФАС России в 2011 году выявило также антиконкурентное соглашение хозяйствующих субъектов на открытом аукционе в электронной форме. По результатам рассмотрения дела было установлено, что участники размещения заказа ООО «Фаворит+», ООО «Гильдия кровельщиков» и ООО «Светлый дом» заключили устное соглашение (договоренность), направленное на ограничение конкуренции, с целью выиграть открытый аукцион в электронной форме путем введения в заблуждение других участников относительно минимальной цены муниципального контракта, установленной по результатам аукциона, а также создания им препятствий для подачи ценовых предложений путем непрерывной подачи ценовых предложений двумя участниками, не имеющими свидетельств

саморегулируемых организаций о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства в соответствии с Приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 30.12.2009 № 624.

Основные доказательства по делу были получены антимонопольным органом по результатам проведения внезапных выездных проверок хозяйствующих субъектов в соответствии со ст. 251 Закона о защите конкуренции, которая не предусматривает предварительного уведомления проверяемых лиц. Эффект внезапности фактически позволил инспекции Оренбургского УФАС России осмотреть и исследовать материалы подготовки аукционных заявок перед их подачей на электронную площадку, а также изучить предварительную электронную переписку между ответчиками, которую последние скрывали и не собирались представлять антимонопольному органу, ссылаясь на отсутствие таковой.

Комиссия Оренбургского УФАС России пришла к выводу о заключении между ООО «Гильдия кровельщиков», ООО «Светлый дом» и ООО «Фаворит+» устного соглашения (договоренности), которое приводит или может привести к последствиям в виде ограничения конкуренции на рынке выполнения работ по капитальному ремонту зданий и сооружений на территории г. Абдулино Оренбургской области, а именно, к повышению цен на торгах, а также к реализации данного соглашения, что запрещено п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции. Всем участникам антиконкурентного соглашения выданы предписания, которые они своевременно и полностью исполнили. Кроме того, ООО «Гильдия кровельщиков», ООО «Светлый дом» и ООО «Фаворит+» были привлечены к административной ответственности в виде наложения административного штрафа в размере 100 тыс. руб. на каждую организацию.

Обстоятельства нарушения антимонопольного законодательства, изложенные в решении антимонопольного органа, оказались настолько убедительными и неопровержимыми, что ответчики не оспорили ни один из принятых актов Оренбургского УФАС России (решение, предписания) и добровольно уплатили наложенные административные штрафы.

### **Нарушения на рынке приема платежей**

Одной из главных конкурентных проблем на рынке платежей является ограничение потребителей в выборе кредитных и иных организаций для уплаты денежных средств. При этом с данной проблемой сталкиваются в основном именно физические лица. Устранение барьеров и развитие конкуренции на рынке платежей были определены в качестве одного из приоритетных направлений деятельности

**Устранение барьеров и развитие конкуренции на рынке платежей были определены в качестве одного из приоритетных направлений деятельности Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов на территории Российской Федерации.**

Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов на территории Российской Федерации.

Оренбургским УФАС России 26.04.2012 года было рассмотрено дело о нарушении антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами на рынке приема платежей на территории г. Бугуруслана Оренбургской области. Ответчиками по данному делу выступили не только кредитные организации, оказывающие банковские услуги по приему платежей от населения, но и иные юридические лица, участвующие в антиконкурентном соглашении, в том числе, платежные агенты, расчетный центр (производящий начисление и обработку жилищно-коммунальных платежей), управляющие компании, ресурсоснабжающие организации.

При рассмотрении дела Комиссия Оренбургского УФАС России по результатам анализа реализуемых трехсторонних договоров, заключенных исполнителями жилищно-коммунальных услуг<sup>3</sup> с расчетным центром, кредитными организациями и платежными агентами с целью приема платежей от населения за оказанные услуги, выявила признаки нарушения антимонопольного законодательства по ст. 11 Закона о защите конкуренции. Данными соглашениями была утверждена и согласована хозяйствующими субъектами форма платежного документа (счета-извещения), предназначенного для оплаты гражданами ЖКУ, в которой отсутствовали банковские реквизиты получателей платежа — исполнителей ЖКУ, необходимые для приема платежей кредитными организациями (что противоречит Жилищному Кодексу Российской Федерации, банковским правилам, Правилам предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 № 307).

В связи с отсутствием банковских реквизитов кредитные организации, не являющиеся участниками подобных трехсторонних соглашений, но имеющие структурные подразделения в данном районном центре, техническую возможность и желание оказывать гражданам банковские услуги по приему и переводу денежных средств в оплату жилищно-коммунальных услуг, фактически были лишены возможности предоставлять населению эти услуги. В свою очередь, жители многоквартирных домов районного центра могли

оплачивать жилищно-коммунальные услуги только в кредитных организациях и платежным агентам, заключившим указанные трехсторонние договоры на прием платежей. В результате из 7 кредитных организаций, действующих на данном рынке, услуги по приему платежей за ЖКУ от населения по большинству многоквартирных домов, управление которыми осуществлялось 4 управляющими компаниями, принимали только две.

В целях всестороннего и объективного рассмотрения дела комиссия Оренбургского УФАС России подготовила анализ состояния конкуренции на рынке приема платежей; исследовала типовые формы платежных документов (расшифровку всех реквизитов платежных документов), типовые формы договоров управления многоквартирными домами и оказания жилищных и коммунальных услуг, условия трехсторонних договоров по приему платежей, документы, регламентирующие алгоритм действий кредитных организаций и платежных агентов при приеме платежей, переписку между хозяйствующими субъектами. В ходе рассмотрения дела были проведены опросы жителей районного центра и кредитных организаций по вопросам приема платежей, организованы внезапные выездные проверки при поддержке Управления МВД России<sup>4</sup> по Оренбургской области для осмотра занимаемых ответчиками помещений, информационных стендов, документов, переписки (в том числе в электронной форме).

На заседании комиссии антимонопольного органа ответчики по делу фактически признали, что реализуемые ими соглашения влияли на ограничение конкуренции на рынке приема платежей, но обосновывали свои действия отсутствием существенного влияния на конкуренцию. При рассмотрении дела был выявлен факт отсутствия проведения правовых экспертиз условий договоров и соглашений на предмет соблюдения антимонопольного законодательства как кредитными организациями, так и иными хозяйствующими субъектами, что фактически предопределяет пренебрежительное отношение к нормам Закона о защите конкуренции и возможность дальнейших нарушений.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации исполнители жилищно-коммунальных услуг (управляющие компании, ресурсоснабжающие организации, товарищества собственников жилья и т.д.) обязаны ежемесячно направлять физическим лицам (гражданам) для оплаты ЖКУ уже заполненные платежные документы с указанием своего наименования, места нахождения и банковских реквизитов, на основании которых и производятся платежи. При этом граждане (физические лица) вправе самостоятельно

<sup>3</sup> Далее — ЖКУ.

<sup>4</sup> Тем самым удалось обеспечить законность проведения проверок при осмотре помещений и проверке документов указанных лиц.



выбирать любые кредитные или иные организации (в том числе, платежных агентов), где может быть произведен платеж, с учетом режима работы, выгодного расположения, качества обслуживания клиентов, размера комиссионного вознаграждения и иных условий приема платежей, существенных для потребителей (физических лиц).

В результате рассмотрения дела Комиссией Оренбургского УФАС России, в которую на постоянной основе входят представители Главного управления Банка России по Оренбургской области, было установлено, что отсутствие банковских реквизитов в платежных документах является не просто нарушением норм жилищного законодательства и банковских правил, а результатом *антиконкурентных договоренностей* хозяйствующих субъектов, которые привели к ограничению конкуренции (соперничества) на рынке приема платежей кредитных организаций. Решением антимонопольного органа 16 хозяйствующих субъектов признаны нарушившими ст. 11 Закона о защите конкуренции с выдачей предписаний о совершении действий, направленных на недопущение в дальнейшем нарушений антимонопольного законодательства.

Следует особо отметить, что нарушителями данной статьи Закона о защите конкуренции признаны все участники, заключившие указанные антиконкурентные соглашения (договоренности) и участвующие в них, а не только те, кто извлекал незаконные доходы от подобного рода соглашений.

### Мера ответственности

Выявляя факты нарушений антимонопольного законодательства по ст. 11 Закона о защите конкуренции, Управление Федеральной антимонопольной службы по Оренбургской области в целях предупреждения совершения новых правонарушений привлекает виновных юридических лиц или их должностных лиц к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.32 КоАП РФ. Однако не все

хозяйствующие субъекты и должностные лица, привлеченные к административной ответственности, добросовестно исполняют установленные законом обязанности по оплате штрафа. При отсутствии документа, подтверждающего уплату административного штрафа, должностное лицо антимонопольного органа по истечении срока, указанного в ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. Протокол об административном правонарушении направляется Оренбургским УФАС России в суд для рассмотрения дела.

Так, в 2011 году постановлением мирового судьи судебного участка Ленинского района г. Оренбурга юридическое лицо, АКБ «Форштадт» (ЗАО), за неоплату в установленный законом срок административного штрафа было признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ; на кредитную организацию наложено взыскание в виде административного штрафа в двукратном размере относительно ранее неуплаченной суммы, а именно — 200 тыс. руб. Указанное постановление в вышестоящем суде не было отменено.

Стоит отметить, что за свое пренебрежительное отношение к установленным требованиям законодательства Российской Федерации АКБ «Форштадт» (ЗАО) поплатился дважды. Штраф в размере 100 тыс. руб. банк уплатил за нарушение ст. 11 Закона о защите конкуренции, а 200 тыс. руб. — за нежелание заплатить первоначальный штраф в добровольном порядке. В конечном итоге организация потеряла 300 000 руб.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что в 2011 году арбитражными судами полностью не было отменено ни одно из решений Оренбургского УФАС России, принятых в этом же году по факту выявления нарушений по ст. 11 Закона о защите конкуренции: 2 решения отменены частично (при этом все выданные предписания оставлены судом без изменений), 3 — оставлены без изменений. Из оспариваемых предписаний Оренбургского УФАС России, выданных в 2011 году по результатам выявленных нарушений по ст. 11 Закона о защите конкуренции, вступившими в законную силу решениями арбитражных судов полностью не было отменено ни одно из выданных предписаний.

**Филиппов А. В.,**  
ведущий специалист-эксперт  
отдела контроля  
финансовых рынков,  
информации и анализа  
Оренбургского УФАС России

# АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ «РЕКОМЕНДАЦИИ» ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Направление органом власти подконтрольным (поднадзорным) ему хозяйствующим субъектам указаний по осуществлению предпринимательской деятельности, даже если они носят рекомендательный характер, могут привести к негативным последствиям для конкуренции, поскольку, как правило, воспринимаются хозяйствующими субъектами как обязательные для исполнения.

**Т**акие действия органов власти, за исключением случаев, когда нормой федерального закона разрешается их осуществление, содержат признаки нарушений ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>1</sup> и являются поводом для проведения антимонопольного расследования.

В данном аспекте стоит подробно рассмотреть дело № 23 о нарушении Экономическим комитетом Новгородской области ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, а также ст. 15 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»<sup>2</sup>, поскольку это дело имеет прецедентное межрегиональное значение и может быть использовано в практике территориальных антимонопольных органов как пример признания на достаточных основаниях действий органов исполнительной власти по даче хозяйствующим субъектам указаний, формально носящих рекомендательный характер, нарушающими требования ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции и ст. 15 Закона о торговле.

В октябре 2010 года в Управление Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области поступило заявление от Союза производителей алкогольной продукции<sup>4</sup> о нарушении Экономическим комитетом Новгородской области<sup>5</sup> антимонопольного законодательства. Из документа следовало, что в Администрации Новгородской области состоялось совещание по вопросу оптовой реализации алкогольной продукции на территории Новгородской области с участием представителей организаций, осуществляющих

ее производство и оптовую реализацию на данной территории, и органов государственной власти. Согласно протоколу компаниям было рекомендовано до сентября 2010 года довести долю реализуемой продукции местного производства до 50% (пункт 2.2 протокола). Экономический комитет, в свою очередь, направил в организации письма с приложением копии протокола совещания и просьбой отчитаться по исполнению данного пункта. Таким образом, по мнению СПАП, были созданы препятствия организациям, занимающимся оптовой реализацией алкогольной продукции неместных производителей, и благоприятные условия для местных производителей.

По заявлению СПАП в отношении Экономического комитета Управление возбудило дело № 23 по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции и ст. 15 Закона о торговле. В результате расследования действия Экономического комитета были признаны противоречащими указанным нормам.

В начале расследования Управление с учетом сложившейся в Северо-Западном федеральном округе судебной практики по делам, относящимся к ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, провело исследование товарного рынка, на котором действия Экономического комитета могли привести к негативным последствиям для конкуренции. По результатам анализа было установлено, что продуктовыми границами рассматриваемого товарного рынка является оптовая реализация алкогольной продукции, географическими — территория Новгородской области. Рынок оптовой реализации алкогольной продукции в Новгородской области в 2010 году характеризовался значительным количеством как продавцов (18 оптовых поставщиков алкогольной продукции), так и покупателей (684 розничных продавцов

<sup>1</sup> Далее — Закон о защите конкуренции.

<sup>2</sup> Далее — Закон о торговле.

<sup>3</sup> Далее — Управление.

<sup>4</sup> Далее — СПАП.

<sup>5</sup> Далее — Экономический комитет.

алкогольной продукции, получивших соответствующую лицензию) и имел развитую конкурентную среду.

На следующем этапе необходимо было установить, как рекомендации пункта 2.2 протокола совещания, направленные Экономическим комитетом оптовым продавцам алкогольной продукции, оценивались и воспринимались хозяйствующими субъектами: просто как информация для сведения или все-таки как безусловное руководство к действиям по увеличению доли реализации алкогольной продукции местного производства.

По заявлению Экономического комитета протокол совещания и письмо не являются нормативными актами обязательными к исполнению, не ограничивают свободу выбора хозяйствующих субъектов в экономической деятельности, не устанавливают какие-либо обязательные правила поведения и не влекут за собой никаких правовых последствий, поскольку содержат информацию исключительно рекомендательного характера. Однако собранные Управлением доказательства показали, что данное утверждение идет в разрез с фактическим положением дел.

В ходе расследования Управлением были направлены соответствующие запросы хозяйствующим субъектам, осуществляющим оптовую реализацию алкогольной продукции на территории Новгородской области. Полученные ответы наглядно продемонстрировали, что предприниматели однозначно восприняли содержание указанных документов как распоряжение принять меры по исполнению всех перечисленных рекомендаций. При этом во исполнение пункта 2.2 протокола совещания большинство компаний предприняли ряд действий, направленных на повышение доли реализации алкогольной продукции местного производства: заключили договоры поставки с ОАО «Алкон» (местным производителем алкогольной продукции), увеличили объемы закупок алкогольной продукции других местных производителей, провели соответствующие маркетинговые мероприятия и т.д.

Кроме того, в ходе разбирательства удалось установить, что Экономический комитет направлял письма аналогичного содержания оптовым продавцам алкогольной продукции, не присутствовавшим на совещании и, соответственно, не внесенным в итоговый протокол: им также надлежало представить информацию по пункту 2.2 данного протокола. Ситуацию усугубляло выдвинутое хозяйствующим субъектам требование представить информацию о результатах исполнения рекомендаций по пункту 2.2 протокола, что свидетельствует о понуждении к действиям для достижения установленной протоколом цели — увеличения продаж алкогольной продукции местных производителей.

Таким образом, проверка показала, что принятые Экономическим комитетом действия были восприняты **всеми без исключения** оптовыми продавцами алкогольной продукции как директива и безусловное руководство к действию.

Для признания в соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции действий Экономического комитета антиконкурентными Управлению также было необходимо установить отсутствие норм федеральных законов, разрешающих подобные меры.

Согласно Положению об Экономическом комитете, утвержденному Постановлением администрации Новгородской области от 01.10.2008 № 340, основной задачей данного органа является, в том числе, реализация на территории области государственной политики в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также в сфере торговли данной продукцией. Экономическому комитету предоставлены полномочия по осуществлению государственного контроля за соблюдением организациями законодательства, регулирующего производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также условий, предусмотренных лицензиями на розничную продажу данного товара. При этом согласно ст. 6 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» органы государственной власти субъектов Российской Федерации не наделены полномочиями по принятию актов и совершению действий, направленных на введение каких-либо ограничений продажи в субъекте Российской Федерации алкогольной продукции, связанных с местом ее производства. Таким образом, в соответствии с федеральным законом Экономический комитет не вправе принуждать хозяйствующих субъектов к увеличению доли реализации алкогольной продукции местных производителей.

Процесс расследования предполагал также сбор доказательств, подтверждающих, что действия Экономического комитета приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Анализ сложившейся ситуации показал, что исполнение хозяйствующими субъектами рекомендаций Экономического комитета с большой долей вероятности вело к ограничению поставок в Новгородскую область алкогольной продукции неместного производства, понуждало организации, осуществляющие оптовую реализацию алкоголя на данной территории, в приоритетном

порядке заключать договоры поставок с местными производителями. Следствием мог стать отказ оптовых продавцов алкогольной продукции от самостоятельных действий на рынке в части определения поставщиков и ассортимента закупаемого товара. Кроме того, указанные обстоятельства создавали возможность для местных производителей путем доведения своей доли до 50% в общем объеме регионального рынка оптовой реализации алкогольной продукции в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара. Все эти факторы в соответствии с п. 17 ст. 4 Закона о защите конкуренции являются признаками ограничения конкуренции.

Таким образом, вне зависимости от того, удалось в результате предпринятых мер довести долю реализуемой продукции местного производства до 50% или нет, рассматриваемые действия Экономического комитета, обладающего властными полномочиями и контрольными функциями в сфере производства и оборота алкоголя, носили антиконкурентный характер и создавали реальную угрозу конкуренции на рынке оптовой реализации алкогольной продукции. Они также способствовали установлению не предусмотренных законодательством Российской Федерации, в том числе правилами оборота алкогольной продукции, требований к хозяйствующим субъектам, препятствовали свободному перемещению товаров, ограничивали права хозяйствующих субъектов на свободную продажу и покупку товаров, свободу заключения договоров поставки.

По результатам рассмотрения дела комиссия Управления приняла решение о признании в рассматриваемых действиях Экономического комитета нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции (совершение действий, результатом которых может стать ограничение конкуренции на рынке оптовой реализации алкогольной продукции Новгородской области) и ст. 15 Закона о торговле (совершение действий, которые могут привести к введению на товарном рынке правил торговой деятельности в сфере оборота алкогольной продукции, отличающихся от аналогичных правил, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации).

Экономический комитет обжаловал решение антимонопольного органа в Арбитражный суд Новгородской области, который поддержал позицию Управления и решением от 28.02.2011 г. по делу № А44-5373/2010 в удовлетворении заявленных требований Экономическому комитету отказал.

Однако постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 11.05.2011 г.

решение Арбитражного суда Новгородской области было отменено. Апелляционная инстанция пришла к заключению, что антимонопольный орган не доказал негативного влияния действий Экономического комитета на конкурентную среду, и согласилась с позицией Экономического комитета о рекомендательном характере направленных им писем и протокола совещания.

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа, проверив законность постановления апелляционной инстанции и обоснованность доводов, приведенных в кассационной жалобе Управления, постановлением от 19.08.2011 г. по делу № А44-5373/2010 удовлетворил кассационную жалобу Управления ввиду неправильного применения судом апелляционной инстанции норм материального права.

Как указала кассационная инстанция в своем постановлении, действия Экономического комитета по направлению упомянутого письма и протокола совещания были последовательными и целенаправленными, поэтому вывод суда апелляционной инстанции об их рекомендательном характере нельзя признать правильным. По мнению кассационного суда, значимая связь между рассматриваемыми действиями Экономического комитета и негативным влиянием (возможностью такового) на конкурентную среду подтверждается материалами дела, в том числе, ответами оптовых продавцов алкогольной продукции на запросы антимонопольного органа, из которых следует, что письмо комитета было воспринято ими в качестве основания для принятия мер, указанных в п. 2.2 протокола совещания. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» не позволяют Экономическому комитету ограничивать в субъекте Российской Федерации закупку и реализацию алкогольной продукции в зависимости от места ее производства.

Таким образом, выводы Управления о том, что рассматриваемые действия Экономического комитета Новгородской области носят антиконкурентный характер и противоречат действующему законодательству Российской Федерации, подтверждены судебной практикой.

**Пашкова Г. Н.,**  
заместитель руководителя  
Новгородского УФАС России,  
начальник отдела антимонопольного контроля

# В ЗАЩИТУ ПРАВ УЧАСТНИКОВ ТОРГОВ

Антимонопольным требованиям к торгам посвящена целая глава основополагающего акта антимонопольного законодательства Российской Федерации – Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», предусматривающая запрет на действия, которые ограничивают, не допускают или устраняют конкуренцию.

**К**ак правило, открытые торги проводятся с целью привлечь максимально широкий круг участников, а заказчики, органы власти, стремятся выбрать наиболее привлекательные для бюджета предложения. Так и рождается конкуренция за право владения и пользования государственным или муниципальным имуществом. Но подчас органы власти не соблюдают предписанные законом нормы, что приводит к неоднозначным ситуациям и побуждает ущемленных в правах хозяйствующих субъектов, участников аукциона, обращаться за защитой своих прав в контролирующие органы.

Федеральным законом от 30.06.2008 № 108-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» была введена в действие статья 17.1, которая кардинально изменила для органов власти порядок распоряжения принадлежащим им имуществом. Законодатель предписал заключать договоры по передаче прав владения и пользования государственным и муниципальным имуществом, опираясь на основные законы свободного рынка, направленные на достижение максимального соперничества хозяйствующих субъектов.

Сами правила, раскрывающие процедуру проведения торгов на право заключения договоров, предусматривающих переход прав владения



**Законодатель предписал заключать договоры по передаче прав владения и пользования государственным и муниципальным имуществом, опираясь на основные законы свободного рынка, направленные на достижение максимального соперничества хозяйствующих субъектов.**

и пользования в отношении государственного и муниципального имущества, были утверждены приказом ФАС России от 10.02.2010 года.

Управление имущественных и земельных отношений Брянской городской администрации, руководствуясь обязательными Правилами, опубликовало на официальном сайте Российской Федерации для размещения информации о проведении торгов сведения о проведении 08.11.2011 г. аукциона на право заключения договора аренды муниципального административно-производственного здания площадью 189,4 кв. м, расположенного по адресу: г. Брянск, Бежицкий р-н, ул. Сталелитейная, д. 12а. Аукцион состоялся 8 ноября 2011 года, а уже 11 ноября в адрес Брянского УФАС России поступила жалоба на действия организатора аукциона — Управления имущественных и земельных отношений Брянской городской администрации. В документе, в частности, указывалось на изменение времени начала аукциона и намеренное несообщение участникам аукциона о фактическом времени его начала, что привело к созданию преимущественных условий отдельным участникам.

Брянское УФАС России отреагировало оперативно: 30 ноября 2011 года было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства в отношении Управления имущественных и земельных отношений Брянской городской администрации по признакам нарушения ч. 1 ст. 15, ч. 1 ст. 17, а также ч.ч. 1 и 5 ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В процессе рассмотрения дела удалось установить, что Аукцион на право заключения договора

аренды вышеназванного муниципального административно-производственного здания был назначен на 08.11.2011 г. на 10 ч. 00 мин. по адресу: г. Брянск, пр-т Ленина, д. 35. В день проведения аукциона (08.11.2011 г.) в 9 ч. 45 мин. состоялась регистрация участников, им были выданы пронумерованные карточки, что подтверждается листом регистрации участников аукциона.

Заявитель также был зарегистрирован в качестве участника аукциона по лоту «административно-производственное здание площадью 189,4 кв. м, расположенное по адресу: г. Брянск, Бежицкий район, ул. Сталелитейная, д. 12а», однако на сам аукцион допущен не был, так как на момент приглашения в зал проведения аукциона в 10 ч. 30 минут отсутствовал.

Согласно аудиозаписи проведения аукциона, представленной Управлением имущественных и земельных отношений Брянской городской администрации, заявитель прошел в зал проведения аукциона, когда были оглашены присутствующие участники, шаг аукциона, назван предмет договора, начальная (минимальная) цена договора, т.е. до начала объявлений участниками аукциона своих предложений относительно цены договора. Участия в аукционе не принимал.

Протоколом аукциона № 11/2-А от 08.11.2011 г. также подтверждается, что его начало состоялось в 10 ч. 30 мин., а закрытие — в 10 ч. 40 мин.; заявитель был зарегистрирован в качестве участника аукциона, однако на начало процедуры аукциона не явился.

В соответствии с пп. 11 п. 114 Правил документации об аукционе должна содержать сведения о месте, дате и времени его проведения. В соответствии с требованиями п. 136 Правил организатор аукциона обязан обеспечить участникам возможность принять участие в аукционе непосредственно или через своих представителей. В соответствии с п. 137 Правил аукцион проводится организатором в присутствии членов аукционной комиссии и участников аукциона (их представителей). В соответствии с пп. 1 п. 141 Правил аукционная комиссия непосредственно перед началом проведения аукциона регистрирует явившихся на аукцион участников (их представителей). В случае проведения аукциона по нескольким лотам аукционная комиссия перед началом каждого лота регистрирует явившихся на аукцион участников аукциона, подавших заявки в отношении такого лота (их представителей).

**Действующим законодательством не установлены основания для недопуска к аукциону зарегистрированного и получившего карточку участника аукциона, явившегося после объявления торгов открытыми, но которые еще не состоялись.**



При регистрации участникам аукциона (их представителям) выдаются пронумерованные карточки. В соответствии с ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В итоге было установлено, что организатор торгов определил время проведения аукциона — 10 ч. 00 мин., а аукцион начался в 10 ч. 30 мин. (подтверждается протоколом аукциона № 11/2-А от 08.11.2011 г.); 8 августа на 10 ч. 00 мин., согласно информации, размещенной на официальном сайте торгов [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru), Управлением имущественных и земельных отношений Брянской городской администрации было назначено три аукциона (с общим количеством 22 лота). Учитывая все вышеперечисленное, а также требования Правил, организатор торгов — Управление имущественных и земельных отношений Брянской городской администрации — для обеспечения участникам аукциона возможности принять участие в аукционе должно было заранее уведомить их о времени начала аукциона по соответствующему лоту.

Так же хотелось бы отметить, что действующим законодательством не установлены основания для недопуска к аукциону зарегистрированного и получившего карточку участника аукциона, явившегося после объявления торгов открытыми, но которые еще не состоялись.

По результатам рассмотрения дела 21.12.2011 г. Управление имущественных и земельных отношений Брянской городской администрации было признано нарушившим п. 24, п. 25, пп. 16, пп. 17 п. 114, пп. 1 п. 141 Правил; ч. 1 ст. 15; ч. 1 ст. 17; ч. 1, ч. 5 ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части совершения действий, которые привели к ущемлению прав хозяйствующего субъекта и не допустили конкуренции между участниками аукциона.

**Зенцова Е. А.,**  
главный специалист-эксперт  
Брянского УФАС России

# ПРИМЕНЕНИЕ МЕР АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕАГИРОВАНИЯ

## В ОТНОШЕНИИ ПОСТАВЩИКА, ЗАНИМАЮЩЕГО ДОМИНИРУЮЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ НА РЫНКЕ ХРАНЕНИЯ И СКЛАДИРОВАНИЯ НЕФТИ И ПРОДУКТОВ ЕЕ ПЕРЕРАБОТКИ

На территории Республики Саха (Якутия) высокая востребованность услуг по хранению нефтепродуктов обусловлена, прежде всего, природно-климатическими условиями, отсутствием нефтеперерабатывающих заводов и сложившейся с учетом этих особенностей схемой завоза нефтепродуктов в республику.

**Я**кутия, которая состоит из 36 административно-территориальных единиц, является самым большим по площади субъектом Российской Федерации. Свыше 40% территории Якутии находится за Полярным кругом (северные районы республики). Климат резко континентальный: амплитуда колебаний температуры воздуха составляет 100 градусов по Цельсию (от +40° С летом до –60° С зимой). В Оймяконском районе расположен Полюс холода, где температура в зимний период опускается до –70° С.

Вся территория республики находится в сложнейших природно-климатических условиях и, соответственно, в зоне активного влияния геокриологических процессов и вечной мерзлоты. Ситуации, когда в результате природно-климатических воздействий происходит разрушение дорог, — нередкое явление. Кроме того, ввиду особенностей региона, 70% всех дорог Республики Саха (Якутия) составляют автозимники, которые представляют собой автомобильные дороги с покрытием из снега, льда и мерзлого грунта. Такие дороги преобладают в северных районах республики и со второй декады декабря до середины апреля обеспечивают завоз грузов наземным транспортом для жизнедеятельности населения.

В виду сложной транспортной доступности, отсутствия железной дороги (железная дорога имеется только на юге республики) основной объем топливно-энергетических ресурсов поставляется на территорию Якутии водным путем в период навигации (с мая по октябрь). Для сокращения расходов по доставке грузов предприятия транспортируют годовой запас топлива в течение



навигационного периода в соседние районы и депонируют его на нефтебазах, т.е. передают на длительное хранение.

Таким образом, потребителям нефтепродуктов, функционирующим на территории республики и использующим в своей деятельности нефтепродукты круглогодично, целесообразнее приобретать топливные ресурсы на местных нефтебазах или сдавать принадлежащие им нефтепродукты, завезенные в период навигации, на ответственное хранение на местные нефтебазы с тем, чтобы после ледостава и открытия автозимника доставить нефтепродукты бензовозами до места потребления.

Компания ОАО «Саханефтегазсбыт» занимает доминирующее положение в республике на рынке

хранения и складирования нефти и продуктов ее переработки с долей хозяйствующего субъекта более 65%; она внесена в реестр хозяйствующих субъектов решением Якутского УФАС России в августе 2004 года.

Причиной проведения проверки Управлением ФАС России по Республике Саха (Якутия) в отношении ОАО «Саханефтегазбыт» в 2010 году явилось поступившее в адрес антимонопольного органа Якутии заявление хозяйствующего субъекта на предмет наличия в действиях общества признаков нарушения Закона «О защите конкуренции». Закон устанавливает запрет на совершение занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом действий, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов иных лиц, в том числе, навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора.

Навязывание невыгодных условий выразилось в том, что пункты договора содержали следующие условия:

- топливо принято на хранение с учетом его естественного ухудшения, естественной убыли или иного изменения вследствие его естественных свойств согласно ч. 2 ст. 900 ГК РФ;
- поклажедатель принимает на себя списание естественной убыли или иного изменения вследствие его естественных свойств согласно ч. 2 ст. 900 ГК РФ;
- поклажедатель принимает на себя списание естественной убыли, безвозвратных потерь и перевода топлива в другие виды при зачистке резервуаров.

Управлением было возбуждено дело в отношении ОАО «Саханефтегазбыт» по признакам нарушения ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции, в ходе которого комиссия пришла к следующим выводам.

В соответствии с нормами Гражданского кодекса РФ Хранитель обязан возвратить Поклажедателю или лицу, указанному им в качестве получателя, ту самую вещь, которая была передана на хранение, если договором не предусмотрено хранение с обезличением. Вещь должна быть возвращена хранителем в том состоянии, в каком она была принята на хранение с учетом ее естественного ухудшения, естественной убыли или иного изменения вследствие ее естественных свойств.

В соответствии с действующим законодательством нормы естественной убыли являются предельными и применяются только в случае фактической недостачи нефтепродуктов, в нормы естественной убыли не включены потери нефтепродуктов, связанные с ремонтом и зачисткой



резервуаров, трубопроводов, потери при врезках лупингов и вставок, все виды аварийных потерь, а также потери при внутрискладских перекачках.

Согласно правилам технической эксплуатации нефтебаз, утвержденным Приказом Минэнерго России от 19.06.2003 № 232, эксплуатация резервуаров, их техническое обслуживание, ремонт и приемка новых резервуаров должны осуществляться в соответствии с требованиями правил технической эксплуатации резервуаров и инструкции по их ремонту, зачистка резервуаров должна выполняться в соответствии с графиком зачистки резервуаров, утвержденным главным инженером нефтебазы в установленном порядке.

План по зачистке емкостей на нефтебазах ОАО «Саханефтегазбыт» на 2010 год не содержит сведений о дате проведения зачистки. В него включено указание на последний год зачистки, при этом информация предоставлена не по всем емкостям. Учитывая, что топливо, переданное заявителем, хранится в резервуарах ОАО «Саханефтегазбыт» с обезличением, определить, что именно в этом резервуаре, требующем зачистки, хранится топливо заявителя невозможно.

В связи с этим довод заявителя о том, что условия, предложенные ОАО «Саханефтегазбыт» в редакции договора на прием, хранение и отпуск нефтепродуктов крайне невыгодны для него, так как общество вынуждено нести дополнительные необоснованные расходы и оплачивать услуги по зачистке, в которых оно не заинтересовано, является правомерным.

Соответственно, в связи с отсутствием в ОАО «Саханефтегазбыт» четкой, установленной локальными актами, процедуры учета и отслеживания перемещения топлива, переданного на хранение, из одного резервуара в другой и обоснованных расчетов объемов предъявляемых поклажедателям потерь, связанных с зачистками резервуаров, у ОАО «Саханефтегазбыт» нет



оснований для предъявления списания безвозвратных потерь и потери нефтепродуктов, нефти от снижения качества в результате зачистки резервуаров в адрес поклажедателей.

Условие о списании на поклажедателей безвозвратных потерь и переводе топлива в другие виды при зачистке резервуаров способствует навязыванию поклажедателям дополнительных услуг, в которых они не заинтересованы. В связи с этим имеет место неосновательное обогащение ОАО «Саханефтегазсбыт» за счет поклажедателей, в том числе, и за счет заявителя, который пытался бороться с навязанными ОАО «Саханефтегазсбыт» услугами по хранению и долгое время не принимал к оплате счета и не подписывал акты приема-передачи выполненных услуг, однако был вынужден их подписать и оплатить под угрозой не быть допущенным в проводимый ОАО «Саханефтегазсбыт» конкурс по отбору поставщиков в целях поставки топлива для нужд жизнеобеспечения Республики Саха (Якутия). После этого компании пришлось ежемесячно подписывать акты и оплачивать счета. Условия, предложенные ОАО «Саханефтегазсбыт» в редакции Договора хранения, крайне невыгодны для компании, так как последняя вынуждена нести дополнительные необоснованные расходы, а также оплачивать услуги, в которых она не заинтересована.

Согласно п. 1 ст. 10 Гражданского кодекса РФ не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Настаивая на подписании договора на прием, хранение и отпуск нефтепродуктов в редакции Хранителя, ОАО «Саханефтегазсбыт», являясь хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на рынке хранения и складирования нефти и продуктов ее переработки на территории Республики Саха (Якутия), совершило действия по навязыванию заявителю условий

договора невыгодных для него, не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованных и прямо не предусмотренных федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами).

Осуществив действия по навязыванию заявителю невыгодных условий договора на прием, хранение и отпуск нефтепродуктов, ОАО «Саханефтегазсбыт» совершило административное правонарушение, состав которого предусмотрен ст. 14.31 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Руководителем Управления было вынесено постановление о применении меры административного наказания в размере 9 717 350 руб. Позднее ОАО «Саханефтегазсбыт» оспорило в суде постановление антимонопольного органа. Однако Арбитражный суд Республики Саха (Якутия) признал решение и постановление Управления законным и обоснованным, а Четвертый Арбитражный апелляционный суд поддержал решение суда первой инстанции.

В феврале 2012 года Управление ФАС России по Республике Саха (Якутия) получило уведомление об оплате административного штрафа ОАО «Саханефтегазсбыт» за допущенное им нарушение в полном объеме.

Стоит добавить, что факт доминирующего положения сам по себе еще не является антимонопольным правонарушением, однако сложившаяся практика работы Управления показывает, что субъекты-доминанты в своих действиях довольно часто допускают нарушения требований антимонопольного законодательства.

С момента вступления в силу изменений в антимонопольное законодательство, введенных Третьим антимонопольным пакетом, антимонопольный орган обязан выдать хозяйствующему субъекту, занимающему доминирующее положение, предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

Таким образом, законодатель предоставил хозяйствующим субъектам, занимающим доминирующее положение на товарном рынке, возможность добровольно устранить нарушения требований антимонопольного законодательства до момента возбуждения дела.

**Файзулина Е. В.,**  
главный специалист-эксперт  
отдела антимонопольного контроля  
УФАС России по Республике Саха (Якутия)

# РЫНОК СЫРОГО МОЛОКА — ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ЮРИДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

## НА ПРИМЕРЕ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Молочная промышленность — одна из ведущих отраслей пищевого комплекса Вологодской области. Производство сырого молока на душу населения на ее территории почти в 1,6 раза превышает данный показатель по России.

**О**сновная задача молокоперерабатывающих предприятий Вологодской области — обеспечение населения региона высококачественной, полезной для здоровья продукцией.

Ассортимент товаров довольно широк — от классических молочных продуктов до сухого молока и молочных консервов — и пользуется заслуженным спросом по всей России. Только в прошлом году местные молочные комбинаты и молокозаводы направили свою продукцию в 17 регионов страны.

Следует отметить, что основными поставщиками молока-сырья на предприятия молочной промышленности являются сельхозпредприятия региона.



### ДЛЯ СПРАВКИ

Высокая значимость работы молочной отрасли для экономики области подтверждается, в частности, тем, что выработанная товарная продукция на 11 млрд руб. составляет почти 40% от общего объема пищевой и перерабатывающей промышленности региона.

### ХАРАКТЕРИСТИКА РЫНКА

#### Общие тенденции

Прошедший 2011 год характеризовался стабилизацией в сфере производства сырого молока, сохранением высокого уровня закупочных цен, а также незначительным снижением доли потребления молочных продуктов. В целом по Российской Федерации уровень производства молока достиг почти 32 млн т. По Вологодской области производство молока во всех категориях хозяйств, в том числе, в хозяйствах населения, в 2011 году составило 446,5 тыс. т плюс 1% за счет увеличения продуктивности молочного стада.

По состоянию на 1 января 2012 года общее количество производителей сырого молока достигло 230, в том числе СХП — 194, крупные КФХ — 36. В области работает 19 молокоперерабатывающих предприятий, из них — 5 ведущих комбинатов и 14 районных предприятий, осуществляющих полную переработку молока. Заводами переработано оценочно 347 тыс. т молочного сырья (рост — 15%), из них 40 тыс. т ввезено из соседних регионов.

В то же время на протяжении последних пяти лет на молокозаводы поступает только 70% молока (сырья), произведенного на сельскохозяйственных предприятиях, остальные 30% вывозятся за пределы области — в основном на предприятия



транснациональных компаний *Danone*, *PepsiCo*, «Кампина». Данный факт подтверждает выводы опрашиваемых предприятий об усилении конкурентной борьбы, в первую очередь, со стороны перечисленных транснациональных компаний, которые завышают закупочные цены на сырье (практически их определяют) и необоснованно сдерживают рост цен на произведенную молочную продукцию.

Следует отметить, что в 2011 году среднегодовые закупочные цены на сырое молоко достигли наивысшего уровня<sup>1</sup> и составили 15,40 руб./кг<sup>2</sup>, что на 9% выше среднероссийских цен. Однако высокие закупочные цены обеспечивались снижением прибыльности предприятий. По данным статистики, в прошлом году половина из действующих предприятий области сработала в убыток.

Сохраняется тенденция опережающего роста издержек производства молочной продукции (сырье, энергоресурсы, упаковочные материалы, ГСМ) над ростом отпускных цен. Кроме того, отмечается снижение финансовой устойчивости сельскохозяйственных предприятий, молокозаводов из-за недостатка собственных оборотных средств, высокой закредитованности, сокращения поддержки из областного бюджета, снижения платежеспособности населения.

## Основные задачи

По мнению специалистов, в число основных проблем молокоперерабатывающей отрасли Вологодской области входят высокий уровень износа и моральное старение основных фондов: технологическое оборудование на большинстве сельскохозяйственных

<sup>1</sup> С 2000 года.

<sup>2</sup> При фактических показателях жира — 3,72%, белка — 3,16%.

## ДЛЯ СПРАВКИ

На областном рынке переработки сырого молока лидирующие позиции занимают:

- Вологодский молочный комбинат — 36%;
- Учебно-опытный молочный завод — 22%;
- Череповецкий молочный комбинат — 9%;
- Северное молоко — 7%;
- Устюмолоко — 6%;
- Сухонский молочный комбинат — 5%.

Перечисленные предприятия суммарно перерабатывают 85% молочных ресурсов, остающихся в области.

предприятий сильно изношено или попросту отсутствует, животноводческие помещения обветшали. К сожалению, на текущий момент на территории области современному высокотехнологическому уровню соответствуют только два комбината.

Еще одна общая проблема — низкая кормовая база (недостаточное обеспечение концентрированными кормами).

Все вышеперечисленные факторы отрицательно влияют на рентабельность сельскохозяйственных предприятий и молокозаводов, снижают их финансовую устойчивость и конкурентную способность.

По прогнозам специалистов, в 2012 году в молочной отрасли области будут преобладать следующие основные тенденции:

- на сырьевом рынке сохранится умеренный рост объемов производства и реализации молока;
- на 4% увеличится объем закупок местного сырья;
- на фоне роста предложений на рынке сырого молока спрос на молочные продукты начнет сокращаться;
- учитывая фактор превышения закупочных цен на сырое молоко (6–20%) и оптовых цен на молочную продукцию над ценами основного импортера — республики Беларусь, а также европейскими, ожидается их снижение.

В этих условиях, а также в период вступления России в ВТО перед молочной отраслью области и курирующими органами власти встают важные задачи:

- не допустить резкого снижения закупочных цен на сырое молоко;
- обеспечить приемку законтракованных объемов молочного сырья и своевременность расчетов;
- сохранять и поддерживать социальную стабильность;
- активизировать процессы модернизации производства;
- обеспечить гарантированное качество и безопасность готовой молочной продукции.

На решение поставленных задач направлена долгосрочная целевая программа «Развитие пищевой и перерабатывающей промышленности в Вологодской области на 2012–2017 годы»<sup>3</sup>. Реализация данной программы позволит увеличить производственные мощности организаций пищевой и перерабатывающей промышленности. В частности, по производству цельномолочной продукции — на 10%, масла животного — на 3%. Приток инвестиций в отрасли пищевой и перерабатывающей промышленности должен возрасти к 2017 году в среднем за год до 817,9 млн руб. Кроме того, к 2017 году по отношению к уровню 2009 года необходимо увеличить производство цельномолочной продукции на 7%, масла животного — на 27%.

## РЕАЛИЗАЦИЯ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ ПО РЫНКУ МОЛОКА

В соответствии с разделом VII Положения об общероссийской специализации территориальных органов ФАС России, утвержденного приказом ФАС России от 09.11.2011 № 789, Управление ФАС России по Вологодской области осуществляет реализацию специализации по рынку сырого молока.

Вологодским УФАС России во исполнение пункта 4.4 приказа ФАС России от 27.09.2010 № 551 «О плане работы ФАС России по анализу состояния конкуренции на товарных рынках на 2011–2012 годы» проведен анализ состояния конкурентной среды на рынке сырого молока за 2008–2010 гг.

По результатам анализа установлено, что рынок сырого молока в границах Вологодской области относится к виду рынка с недостаточно развитой конкуренцией. Данное заключение основывается на показателях уровня концентрации и высокой степени преодолемости выявленных барьеров входа на рассматриваемый товарный рынок.

Доли трех крупнейших хозяйствующих субъектов (ОАО «Вологодский молочный комбинат»; ГУП «УОМЗ ВГМХА»; ОАО «Череповецкий молочный комбинат») на рынке сырого молока в границах Вологодской области составили: в 2008 году — CR3<=69%; в 2009 году — CR3<=68%; в 2010 году — CR3<=72%. Индекс рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана (НИИ) в 2008 году составил 1950; в 2009 году — 2116; в 2010 году — 2406. Таким образом, уровень концентрации товарного рынка сырого молока в географических границах Вологодской области является высоким.

### Барьеры входа на товарный рынок

По результатам информации, предоставленной предприятиями-переработчиками сырого молока, выделяются следующие барьеры входа на данный рынок:

- возрастающие проблемы со сбытом готовой продукции, обусловленные снижением платежеспособности населения, повышением доли импортной продукции по демпинговым ценам, неуклонным ростом расходов (особенно по энергоресурсам), недостатком собственных оборотных средств;
- отсутствие отечественного производственного оборудования, комплектующих изделий.

На примере молокозавода ЗАО «ПТК «Северное молоко», расположенного в г. Грязовце Вологодской области, к барьерам входа на товарный рынок можно отнести:

- возрастание дефицита молочного сырья в связи с сокращением поголовья коров и вывозом молока (до 80%) за пределы Грязовецкого р-на московскими предприятиями (Вимм-Билль-Данн, Danone, Кампина);
- низкая конкурентоспособность на рынке цельномолочной продукции, обусловленная структурой и профилем производства (специализация на выпуске сухого молока и масла животного), объем которого составляет всего лишь 20–25%;
- темпы роста закупочных цен на рынке сырого молока, опережающие возможности предприятия компенсировать затраты повышением цен на готовую продукцию (резкое увеличение объемов ввоза импортной молочной продукции (до 20%) привело к стремительному снижению цен на рынках сухого молока и масла животного);
- практически полное отсутствие надзора в части маркировки молокосодержащей продукции на потребительском рынке, что создает условия для существования недобросовестных производителей и роста продаж спрэдов.

Указанные барьеры снижают рентабельность предприятия, финансовую устойчивость, препятствуют входению на товарные рынки, расширению объемов производства и, к сожалению, имеют высокую степень преодолемости для ЗАО «ПТК «Северное молоко». В настоящее время одно из ведущих предприятий области признано решением Арбитражного суда Вологодской области<sup>4</sup> банкротом.

В ходе анализа был сделан вывод о «плавающем» характере географических границ рынка, которые определяются в каждом конкретном случае отдельно.

В качестве факторов, ограничивающих конкуренцию на рынке сырого молока, были установлены следующие:

- рост доли импортной продукции по демпинговым ценам;

<sup>3</sup> Утверждена Постановлением правительства области от 28.03.2011 г. N 273.

<sup>4</sup> Дело № А13-6213/2010 от 08.11.2010 г.

- отсутствие надзора в части маркировки молочносодержащей продукции на потребительском рынке.

Устранение вышеназванных факторов можно рассматривать в качестве рекомендаций по развитию конкуренции на рынках сырого молока.

## Судебная практика

В целях изучения проблемных зон, сбора информации и обобщения практики по вопросам, связанным с рынками сырого молока, были подготовлены и направлены соответствующие запросы в территориальные органы ФАС России. В Вологодское УФАС России также поступили материалы из 7 территориальных органов ФАС России по рассмотренным делам в отношении хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке молока. Из них 4 дела по ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»: по двум делам выдано предписание, два дела прекращены в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства. По п. 1 ч. 1 ст. 11 также было рассмотрено два дела по согласованным действиям на товарном рынке молока питьевого пастеризованного: оба дела прекращены в связи с отсутствием нарушения антимонопольного законодательства. Одно дело по ч. 1 ст. 15 отменено судом апелляционной инстанции.

Исходя из анализа судебной практики территориальных органов ФАС России следует отметить, что большинство дел по включению в реестр хозяйствующих субъектов, занимающихся переработкой молока, имеющих долю на рынке определенного товара более чем 35%, решаются в пользу антимонопольных органов. Доводы ответчиков о неправомерности определения антимонопольными органами доминирования субъекта на рынке данного товара и необоснованности включения субъекта в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более чем 35%, судами не принимаются, жалобы остаются без удовлетворения.

В соответствии с постановлением губернатора Вологодской области № 409 от 19.07.2001 г. руководитель Вологодского УФАС РФ Сазонов А.И. был включен в состав координационного совета по качеству и безопасности сельскохозяйственного и продовольственного сырья, пищевой продукции. В соответствии с данным постановлением руководитель Вологодского УФАС РФ принимал участие в заседаниях координационного совета на ФГУП «Учебно-опытный молочный завод» ВГМХА им. Н.В. Верещагина и ОАО «Череповецкий молочный комбинат».

Координационный совет в своей деятельности руководствуется следующими задачами:

## ДЛЯ СПРАВКИ

«Вологодский молочный комбинат» — одно из крупнейших перерабатывающих предприятий Северо-Запада России. Компании принадлежит торговая марка «Вологжанка». Основные виды деятельности комбината: переработка молока и производство молочных продуктов, подготовка и внедрение в производство новых молочных продуктов, постоянная работа по повышению качества выпускаемой продукции, расширение рынков сбыта.

- развитие системы мер по защите населения от производства на территории области и ввоза недоброкачественного сельскохозяйственного и продовольственного сырья, пищевой продукции;
- объединение усилий членов Совета по недопущению поступления некачественного сельскохозяйственного и продовольственного сырья, пищевой продукции на потребительский рынок области;
- содействие формированию и оперативному пополнению информационной базы по вопросам качества и безопасности сельскохозяйственного и продовольственного сырья, пищевой продукции;
- оказание содействия в работе по внедрению международных систем качества сельскохозяйственным организациям, организациям пищевой и перерабатывающей промышленности, торговли.

При взаимодействии с органами местной власти Вологодским УФАС РФ направлено предложение в Департамент сельского хозяйства Вологодской области о включении представителей Управления в состав участников совместных оперативных мероприятий, проводимых в области по вопросам обеспечения качества и безопасности сырого молока.

В рамках контрольных мероприятий Вологодским УФАС РФ была проведена плановая проверка ОАО «Вологодский молочный комбинат» в период с 02.04.2012 г. по 04.04.2012 г. (3 рабочих дня).

Предметом проверки являлось соблюдение требований антимонопольного законодательства, а именно, положений ст. 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>5</sup>, а также положений стст. 9, 13, 14 и 15 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»<sup>6</sup>.

Комиссией по проверке были истребованы и изучены действующие договоры поставки молочной продукции со всеми дополнительными соглашениями и приложениями, заключенные ПК «ВМК» с хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговую деятельность посредством организации

<sup>5</sup> Далее — Закон о защите конкуренции.

<sup>6</sup> Далее — Закон о торговой деятельности.



торговой сети, на предмет соответствия их антимонопольным правилам и требованиям, предусмотренным действующим законодательством.

В ходе проверки были рассмотрены договоры ПК «ВМК» с хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговую деятельность посредством организации торговой сети. Все рассмотренные договоры заключены в редакции ПК «ВМК». Анализ представленных договоров показал, что некоторые условия не соответствуют антимонопольным требованиям, установленным ч. 5 ст. 9 Закона о торговой деятельности. Согласно данной статье «не допускается выплата указанного в части 4 настоящей статьи вознаграждения в связи с приобретением хозяйствующим субъектом, осуществляющим торговую деятельность, отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, указанных в перечне, установленном Правительством Российской Федерации».

Перечень отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, за приобретение определенного количества которых хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность, не допускается выплата вознаграждения, утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2012 № 530. Данный перечень включает в себя, в том числе, и «молоко пастеризованное 2,5–3,2% жирности по ГОСТ Р 5290–2003 со сроком годности менее 10 дней». Проверкой установлено, что ПК «ВМК» фактически осуществляло поставку молока питьевого пастеризованного отдельным хозяйствующим субъектам с учетом скидки.

ПК «ВМК» в своих возражениях сослался на то, что указанный Перечень носит исчерпывающий характер, а наименование товара не подлежит расширенному толкованию, а поскольку ПК «ВМК» производит поставку питьевого пастеризованного молока 2,5–3,2% жирности не по ГОСТ Р 52090–2003, а по ТУ 9222–003–00432509–06, ограничения, установленные законом, в отношении данного товара не применяются. В результате того, что в перечне не указан такой вид товара, как молоко питьевое пастеризованное 2,5–3,2% жирности, произведенное по ТУ 9222–003–00432509–06, Вологодское УФАС не имеет возможности применить в отношении ПК «ВМК» меры административного воздействия.

На основании вышеизложенного Вологодское УФАС рекомендует внести в указанный Перечень отдельных видов социально значимых продовольственных товаров изменения или дополнить его товарами, производимыми по ТУ.

**Проничева Н. И.,**  
начальник отдела по анализу конкуренции  
и контролю естественных монополий  
Вологодского УФАС России

**Минаев А. Б.,**  
главный специалист-эксперт  
отдела по анализу конкуренции  
и контролю естественных монополий  
Вологодского УФАС России

# Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 4

№ 2(5) 2012

Летом 2012 года впервые на русском языке был издан учебник **«Теория и практика становления конкурентного законодательства (на материалах Республики Молдова)»**.

**Руководитель ФАС России Игорь Артемьев**, представляя учебник российским читателям, отметил: «Теория и практика становления конкурентного законодательства (на материалах Республики Молдова)» — оригинальное учебное пособие, подготовленное моими молдавскими коллегами. Авторы адресуют свою работу специалистам в области конкурентной политики, а также читателям, заинтересованным в изучении теории и практики антимонопольного регулирования на постсоветском пространстве.

Анатолий Караганчу и Виорика Кэраре — признанные специалисты в области конкурентной политики — обобщают уникальную практику своей страны по созданию конкурентной модели экономики, знакомят читательскую аудиторию с опытом развитых государств и их лучшими достижениями в сфере антимонопольного регулирования. В этом, как я полагаю, состоит одно из основных достоинств настоящего издания. Особое внимание в книге уделено теоретическим и практическим вопросам государственной помощи. Несомненный интерес представляют примеры из практики Национального агентства по защите конкуренции Республики Молдова, которым посвящена отдельная глава. Не сомневаюсь, что книга скоро найдет своего российского читателя, ведь многие проблемы, с которыми сталкиваются наши коллеги из Республики Молдова, актуальны и для Российской Федерации».

В этом номере журнала мы публикуем 11 главу учебника «Дела, рассмотренные Национальным агентством по защите конкуренции (НАЗК)».

# ДЕЛА, РАССМОТРЕННЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫМ АГЕНТСТВОМ ПО ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ (НАЗК)

Статистические данные свидетельствуют, что с момента своего создания в 2007 году НАЗК ведет весьма активную работу: так, только за период до 2010 года было реализовано в общей сложности 120 масштабных расследований нарушений в сфере конкуренции и рассмотрено свыше 7400 уведомлений по действиям предприятий (табл. 1).

## КОНТРОЛЬ НАЗК ЗА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЦЕНТРАЦИЕЙ НА РЫНКЕ

Несмотря на то, что Закон о защите конкуренции (Закон №1103-XIV) был принят в Республике Молдова еще в июне 2000 года, из-за отсутствия соответствующего государственного органа он почти не применялся на практике и контроль за слияниями на рынке в соответствии со стст. 16–18 Закона не проводился. Подобная деятельность стала возможной только после создания Национального агентства по защите конкуренции (НАЗК).

Закон о защите конкуренции не устанавливает минимальный порог, при котором для заключения сделки необходимо согласие Агентства. Если предприятие занимает доминирующее положение на рынке, НАЗК контролирует приобретение контрольного пакета его акций (доли в уставном капитале) и покупку данным хозяйствующим субъектом акций (доли в уставном капитале) другого предприятия, действующего на том же товарном рынке.

Определить доминирующее положение компании на рынке не просто, при этом необходимо принять все меры к тому, чтобы избежать риска отмены сделки. Если в момент ее заключения

предприятие занимало доминирующее положение, компании необходимо получить согласие НАЗК до покупки акций (доли в уставном капитале) другого предприятия, однако и небольшие фирмы должны обращаться в НАЗК за получением разрешения.

В настоящее время Агентство испытывает недостаток ресурсов и жестко ограничено по срокам проведения анализов сделок по экономическим слияниям. У НАЗК есть лишь 30 дней (плюс 15 в случае необходимости поиска дополнительной информации), чтобы принять решение о слияниях, которые подлежат обязательному уведомлению. Такой срок явно недостаточен: в западных странах органам по защите конкуренции только на первичное изучение вопроса отводится 30–40 дней и еще 2–3 месяца — на подробную оценку тех сделок по слияниям, которые способны исказить конкуренцию.

На своем сайте НАЗК приводит краткие сведения по заявлениям об объединении и о решениях по слияниям. Подобная информационная работа является одним из основных направлений деятельности всех органов ЕС по защите конкуренции. Однако необходимо отметить, что функции НАЗК в этом плане исключительно бюрократические — они не обеспечивают выполнение всех обязанностей Агентства, связанных с конкурентной политикой.

## ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ КАРТЕЛЬНЫХ СДЕЛОК

В рассматриваемый период НАЗК выявило несколько случаев образования картелей<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> www.anpc.md.

Табл. 1. Дела, рассмотренные НАЗК в 2007–2010 гг.

Типы дел	Число дел			
	2007-2008 гг.	2009 г.	2010 г.	Итого
Злоупотребление доминирующим положением	8	5	20	33
Антиконкурентные соглашения между предприятиями	7	1	4	12
Недобросовестная конкуренция	29	7	17	53
Общественные действия публичной администрации, ограничивающие конкуренцию	2	6	14	22
Уведомление об объединении предприятий/экономической концентрации	32/1369	9/4102	46/1853	87/7324

Источник: годовые отчеты НАЗК



**Картель в розничной торговле бытовой техникой.** В 2007 году Административный совет НАЗК принял решение относительно группы компаний, занимающихся розничной торговлей бытовой техникой и использующих товарный знак «БОМ-БА», в которую входили *Balnis Grup, Exoil-Grup, Techno-Studio, Comerç Park, Tehnomega-Lux, SoFla Meg*. Эксперты НАЗК выявили, что эти фирмы заключили письменное соглашение и установили единые цены на одинаковые товары, что подтверждалось интернет-данными. Фирмы были обвинены в согласовании бизнес-стратегий и ценообразования в Кишиневе и оштрафованы на сумму в размере 10% от товарооборота.

**Картель на рынке поваренной соли.** В 2009 году НАЗК доказало существование картеля на рынке поваренной соли. 4 марта 2009 года Агентство выпустило пресс-релиз, в котором перечислялись выявленные нарушения правил конкуренции: установление единообразных цен, ограничение доступа конкурентов на рынок, разделение его между существующими участниками.

**Картель в сфере услуг международного автомобильного страхования.** НАЗК доказало наличие картельного соглашения между четырьмя страховыми компаниями Молдовы при страховании по типу «Зеленая карта». Агентство начало судебные разбирательства и оштрафовало каждого из членов картеля на сумму в размере до 10% от товарооборота (32 785 303,65 млн леев или 2 млн евро).

**Картель на розничном рынке нефтепродуктов.** 5 июля 2007 года Административный совет НАЗК издал приказ № 18 о начале расследований по нарушениям законодательства о защите конкуренции на нефтяном рынке. В Республике Молдова рынок нефтепродуктов (импорт, транспортировка, хранение и сбыт) регулируется Законом № 461-XV от 30.07.2001 г. Закон устанавливает, что государственное регулирование данного рынка является прерогативой Национального агентства по регулированию в энергетике (НАРЭ). Этот орган также разрабатывает и утверждает *Методологию расчета и применения цен на нефтепродукты*, согласно которой формируются рыночные цены. Предприятия обязаны уведомлять НАРЭ за три дня об изменении цен и предоставлять приложения, отражающие метод их формирования.

После анализа и обобщения данных, представленных НАРЭ, было установлено, что в первом полугодии 2010 года предприятия-участники семь раз пересматривали цены в различные интервалы времени и на различные суммы. Однако 5 и 6 декабря 2010 года цены на бензин были изменены одновременно всеми участвующими хозяйствующими субъектами. Одинаковую стоимость топлива установили семь хозяйствующих

субъектов, контролирующих около 75% от общего числа АЗС на всей территории Республики Молдова, особенно в муниципии Кишинэу и районных центрах страны.

С одной стороны, процедуры Методологии, опираясь на которые должны действовать хозяйствующие субъекты, очень сложны. С другой, предприятиям, чтобы получить прибыль, необходимо самостоятельно определять свою рыночную политику, стратегию и тактику. Следовательно, без предварительного соглашения они не в состоянии одновременно установить единые розничные цены на бензин. Таким образом НАЗК доказало, что хозяйствующие субъекты заключили картельное соглашение.

Предоставление нефтяными компаниями всех расчетов НАРЭ по крайней мере за три дня до введения новых цен, является раскрытием информации о планируемых стратегических изменениях цен. Распространение стратегической информации может способствовать координации конкурентного поведения хозяйствующих субъектов и ограничению конкуренции, негативно влияя на такой ее параметр, как цена. Следовательно, раскрывая конфиденциальные сведения, компании в состоянии скоординировать свое поведение, что провоцирует сговор на рынке.

В результате расследования были обнаружены нарушения закона о конкуренции. 17 февраля 2011 года Административный совет НАЗК ввел экономические санкции в отношении компаний-участников рынка нефтепродуктов Республики Молдова: ООО *Lukoil Moldova*, ОАО *Petrom Moldova*, ООО *Bemol Retail*, ООО *Romp petrol Moldova*, ОАО *Tirex Petrol*, ОАО *Parstar Petrol*, ООО *Valiexchimp*. Кроме того, НАРЭ предписано изменить Методологию, устранив те положения, которые провоцируют хозяйствующих субъектов согласовывать действия на рынке нефтепродуктов.

## **БОРЬБА СО ЗЛУПОТРЕБЛЕНИЕМ ДОМИНИРУЮЩИМ ПОЛОЖЕНИЕМ**

В секторах, характеризуемых масштабной экономикой, как правило, наблюдается высокий уровень концентрации. Подобная ситуация характерна и для Молдовы, охватывая такие области, как стационарная связь, инфраструктуры электроэнергии, газо- и водоснабжения, воздушного и железнодорожного транспорта и т.д.

Цель политики ЕС в данной области — развитие конкуренции в сфере услуг, предоставляемых этими учреждениями, и поддержание открытого доступа к инфраструктуре за эффективную плату. Данные вопросы, как правило, регулируют и контролируют регулирующие органы соответствующего сектора.



Основные меры развития конкуренции в данных секторах:

- в энергетическом — правовое и экономическое разделение производства, транспортировки, распределения и сбыта/поставки конечным потребителям;
- в телекоммуникационном — разделение оптовых и розничных услуг, предоставляемых в сети.

НАЗК провело ряд расследований по установлению факта доминирующего положения с целью защитить права потребителей.

**Телекоммуникации.** АО *Moldtelecom* занимает доминирующее положение на рынке услуг стационарной местной, междугородной, международной телефонной связи. АО *Orange Молдова*, АО *Moldcell* и АО *Moldtelecom* доминируют на рынке мобильных операторов. СП *Sun Communications* — на рынке кабельного телевидения.

**Природный газ.** На рынке услуг поставки природного газа по регулируемому тарифу и распределению газа обнаружено доминирование 25 компаний.

**Водоснабжение.** НАЗК установило, что 33 компании доминируют на рынке водоснабжения, а 32 предприятия — на рынке утилизации отходов и сточных вод.

**Электрообеспечение.** НАЗК установило, что ОАО *RED Union Fenosa*, ОАО *Red Nord*, ОАО *Red Nord Vest* доминируют на рынке распределения и обеспечения электроэнергией по установленным тарифам.

**Злоупотребление доминирующим положением ООО *Sun Communications*.** 26 июня 2008 года Административный Совет НАЗК опубликовал приказ по итогам расследования действий ООО *Sun Communications* и ООО *Acces TV* на рынке кабельного телевидения в Кишиневе. Эти две компании были обвинены в согласованных действиях, имевших цель устранить конкурента — АО *CTC Alfa*. Обе компании в совокупности занимали более 75% рынка кабельного телевидения на территории г. Кишинев. Расследование показало, что общества нарушили ст. 7 Закона о защите конкуренции. В частности, вели согласованную маркетинговую стратегию, предлагая обслуживание по более низким ценам, чем АО *CTC Alfa*, из-за чего последнее теряло клиентов. На ОАО *Sun Communications* и ОАО *Acces TV* был наложен штраф в размере 10% от прибыли за период нарушения, которое было постановлено устранить.

**Эксклюзивное соглашение в сфере услуг такси.** В 2008 году был установлен факт антиконкурентного соглашения между АО *Aeroportul Internațional Chișinău* и АО *Taxi Service* на право эксклюзивного предоставления услуг такси пассажирам аэропорта. НАЗК пришло к выводу, что данный договор нарушает ст. 7 Закона о защите конкуренции,

поскольку лишает пассажиров возможности выбрать службу такси по своему желанию. НАЗК не наложило штраф, но потребовало расторгнуть договор.

**Рынок сбыта электроэнергии.** Агентство провело ряд расследований и установило, что на рынке снабжения электроэнергией по установленным тарифам и на рынке сбыта электроэнергии на территории Молдовы доминируют три хозяйствующих субъекта: АО *RED Union Fenosa*, АО *RED Nord* и АО *RED Nord-Vest*.

В Агентство поступило обращение потребителей по фактам отключения от сетей электроснабжения. Административный совет НАЗК пришел к выводу, что отключение потребителей без их предварительного уведомления согласно Гражданскому Кодексу является нарушением Закона о защите конкуренции.

## СЛУЧАИ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ

**Дело компании *AQUAPHOR*.** Первое дело о недобросовестной конкуренции, рассмотренное НАЗК и поддержанное в суде в 2009 году, было связано с применением товарных знаков и несанкционированным использованием компанией *Licaon-Lux SRL* на заводской упаковке и интернет-сайте названия *AQUAPHOR*, поскольку данный товарный знак является собственностью компании *Aquaphor* (Россия). Расследование НАЗК показало, что *Aquaphor* (Россия) и ООО *Licaon-Lux* являлись конкурентами, т.к. производили съемные картриджи для фильтров очистки воды. Компания *Licaon-Lux* использовала собственную упаковку и фирменные цвета для своих товаров, но в документации указывала, что съемный картридж ООО *Licaon-Lux* совместим с фильтрами очистки воды, производимыми компанией *Aquaphor* (Россия).

В соответствии с Законом о защите конкуренции и ст. 10 Парижской конвенции по охране промышленной собственности, ратифицированной Постановлением Парламента Молдовы № 1328 от 11.03.1993 г., а также с учетом того, что конкурирующие товары являются взаимозаменяемыми и продаются в упаковке, позволяющей потребителю идентифицировать производителя и понять, что продукция выпускается под разными торговыми названиями, Агентство пришло к выводу, что Закон не нарушен.

**Ограничение выбора газовых счетчиков.** Административный совет НАЗК в апреле 2008 года постановил, что ООО *Nord Gaz-Singerei*, введя ограничения на потребительский выбор газовых счетчиков, продаваемых единственным импортером в Республике Молдова — ООО *Laiola* (Кишинев), нарушило Закон о защите конкуренции.

В 2008 году 587 домашних хозяйств и промышленных потребителей в г. Сынжерей были подключены к газовой сети, обслуживаемой ООО *Nord*



*Gaz-Singerei*. По указанию руководства компании, потребителям были установлены газовые счетчики определенного типа (471 единица, 80,2% от общего количества). При этом стоимость счетчиков была выше средней рыночной цены на аналогичный товар других компаний. НАЗК пришло к выводу, что действия ООО *Nord Gaz-Singerei* нарушают Закон о защите конкуренции, поскольку:

- на момент совершения нарушения компания занимала доминирующее положение на рынке поставки натурального газа в г. Сынжерей;
- навязывая условия установки счетчиков, предприятие ограничило конкуренцию, нарушило интересы других юридических лиц и создало барьеры для конкурентов, а также нанесло ущерб интересам потребителей, ограничив их право на выбор товара, а также установив цену на него выше рыночной.

В другом подобном случае НАЗК обнаружило, что ООО *Chişinău-Gaz* навязало потребителям определенный тип газовых счетчиков, что также было расценено как нарушение законодательства о защите конкуренции. Предприятию было предписано прекратить антиконкурентные действия.

**Нарушение Закона о конкуренции в сфере водоснабжения.** В 2008 году НАЗК провело расследование действий АО *Apă-Canal Chişinău* в части нарушения закона о конкуренции. В решении НАЗК от 26.06.2008 г. указано, что *Apă-Canal Chişinău* занимает доминирующую позицию на рынке водоснабжения, канализации и очистки на территории, где предоставляются эти услуги.

В соответствии со ст. 10 Закона № 105 от 13.03.2003 г. о защите потребителя, при предоставлении услуг поставщик обязан использовать собственные измерительные приборы. АО *Apă-Canal Chişinău* не соблюдало эту статью закона, принуждая потребителей за свой счет устанавливать счетчики. В случае отказа с них взималась плата за объемами общедомового счетчика и суммы показаний счетчиков зарегистрированных потребителей.

Действия АО *Apă-Canal Chişinău* были квалифицированы как нарушение законодательства о защите конкуренции, причем до 2011 года компания не приняла никаких мер для их устранения. По решению НАЗК от 01.02.2011 г. АО *Apă-Canal Chişinău* предписано устанавливать водомеры за свой собственный счет.

#### **НАЛАЖИВАНИЕ КОНТАКТОВ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ ДЛЯ УСТРАНЕНИЯ АНТИКОНКУРЕНТНЫХ ДЕЙСТВИЙ**

В 2008 году Агентство провело проверку предложений, размещенных на сайтах кредитующих банков Республики Молдова, и установило, что информация

не отражает полную стоимость выплат по кредитам для потребителей, что противоречит статьям Закона о защите конкуренции и Закона о рекламе от 1997 года. НАЗК обратилось в Национальный Банк Молдовы, и совместными усилиями нарушение было устранено.

Агентство также провело ряд важных исследований рынков оптовой и розничной торговли нефтепродуктами, производства и реализации сахара, розничной торговли продуктами питания в супермаркетах Кишинева и т.д.

Национальное агентство по защите конкуренции принимает активные меры по предотвращению антиконкурентных практик и продвижению конкурентной культуры. Одним из примеров такой работы стало расследование НАЗК ситуации на рынке сахара.

**Одобрение горизонтального соглашения на рынке сахара.** В 2010 году Агентство разместило на своем сайте информацию о ситуации с компанией *Glodeni-Zabăr* — вторым по величине производителем сахара на рынке Молдовы. В 2007 году доход предприятия от продаж составил 102,8 млн леев, годом позже — 128,8 млн леев, оно также практически вошло в список 50 крупнейших предприятий в экономике Республики Молдова. Однако в 2009 году *Glodeni-Zabăr* лишилась своих активов: ее прежние владельцы из России использовали фирму для получения крупных банковских кредитов, а затем перевели деньги за границу. Компания была объявлена банкротом, а на специализированном сайте появилась информация о «смерти последнего конкурента на сахарном рынке».

Еще в июне 2008 года *Glodeni-Zabăr* заключила договор с ведущим игроком данного рынка — ООО *Gold Crown*, которое приобрело активы предприятия. Учитывая неспособность собственников обеспечить деятельность компании, *Sudzucker Moldova* и *Gold Crown* летом 2009 года проинформировали НАЗК о своем намерении сотрудничать. Административный совет НАЗК решением № 55 от 10.09.2009 г. утвердил договор между *Sudzucker Moldova* и *Gold Crown* в качестве временного исключения. Агентство подчеркнуло тот факт, что на данный момент АО *Glodeni-Zabăr* является предприятием без активов, обремененным долгами, и если бы ситуация не изменилась, началась бы процедура банкротства, а компания ушла бы с рынка производства и реализации сахара. НАЗК обосновало свое решение в первую очередь необходимостью сохранить рабочие места для более чем 500 работников *Glodeni-Zabăr*, а также основную часть ее логистической системы. Агентство также указало, что продолжит мониторинг рынка производства и реализации сахара, и обратилось к компетентным органам с требованием разрешить сложившуюся ситуацию.



Табл. 2. Отчисления государства в пользу предприятий

Год	Объем, млн леев	Объем, млн евро	Доля в бюджетных расходах, %
2007	1640	136	13.48
2008	1131	87	7.70
2009	1342	96	7.45
2010 (прогнозируемые)	1416	118	8.65

Источник: Международный Валютный Фонд. Докладная записка. 2009 г.

По решению НАЗК сотрудничество между *Sudzucker Moldova* и *Golden Crown* должно осуществляться на следующих условиях:

- договор заключается только на четыре месяца (сентябрь–декабрь) текущего года (для предотвращения возможных негативных последствий такого сотрудничества);
- исключаются необоснованный рост цен на сахар и другие переработанные товары либо иные действия, которые могут ограничить конкуренцию и нанести ущерб интересам экономики Молдовы и интересам физических лиц;
- компетентные органы должны изучить законность ряда проведенных транзакций, в результате которых *Glodeni-Zabăr* оказалось в состоянии банкротства и перестало конкурировать с *Sudzucker Moldova* на рынке производства и реализации сахара.

Данный случай затрагивает не только вопросы соблюдения Закона о конкуренции, но и гораздо более широкую проблему правового регулирования и работы всех правозащитных органов. Закон о конкуренции не существует отдельно от остального законодательства — он является частью механизма, обеспечивающего функционирование рыночной экономики, и его соблюдение во многом зависит от нормальной работы всей правовой системы.

## ОБЪЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ В СТРУКТУРЕ БЮДЖЕТА СТРАНЫ

В Республике Молдова государственная помощь предоставляется по двум основаниям:

- на основе законодательного акта (законы и постановления правительства);
- на основе административного акта.

Факт оказания государственной помощи на основании нормативных и законодательных актов установить несложно, так как эти акты публикуются в *Monitorul Oficial*. Однако административные акты, принятые органами местной власти и другими организациями, администрирующими публичные ресурсы, часто недоступны, и о них становится известно только после соответствующей проверки. В результате господомощь, предоставленная на основании административных актов, зачастую признается

незаконной, что подтверждают отчеты Счетной палаты Республики Молдова об управлении публичными финансовыми ресурсами.

Кроме того, объем господомощи в Республике Молдова весьма значителен и сопоставим по размеру с аналогичными средствами, которые выделяются в странах Центральной и Восточной Европы (например, в Венгрии в 2008 году объем господомощи составлял 3% от ВВП).<sup>2</sup> По данным отчетов Международного валютного фонда, отчисления государства в реальную экономику в 2007 году составили 2500 млн леев, а на 2010 год их объем был спрогнозирован в размере 1400 млн леев (118 млн евро), т.е. 3% от ВВП Молдовы. Можно сделать вывод о росте объема господомощи в Республике Молдова, что с учетом текущей экономическо-финансовой ситуации вызывает тревогу.

По данным МВФ, отчисления государства в пользу предприятий в 2008–2010 годах возросли и достигли уровня 2007 года (табл. 2).

Из таблицы следует, что отчисления государства предприятиям (включая господомощь) составляют существенную часть бюджетных расходов. Так как в Республике Молдова нет единой программы поддержки местных предприятий, то такое положение негативно влияет на конкурентную среду.

Одной из основных проблем в данном контексте является предоставление господомощи посредством секретных постановлений Правительства, что до 2008 года происходило довольно часто. Впоследствии постановления были рассекречены на законном основании<sup>3</sup> и прошли аудиторскую проверку, которая выявила множество нарушений, связанных с распределением финансовых средств. Счетная палата посчитала, что эти постановления Правительства на момент их принятия не имели законного основания, т.к. выделяемые средства были оформлены только после внесения поправок в закон о ежегодном бюджете.<sup>4</sup>

Из всей помощи, предоставленной на основании секретных постановлений, самое существенное влияние на конкурентную среду оказало решение поддержать компанию *Franzehuța* и Бельцкий хлебный комбинат. Секретными постановлениями

<sup>2</sup> Raportul privind politica în domeniul concurenței pe anul 2008, Comisia Europeană.

<sup>3</sup> Legea №106-XIII din 17.05.1994. Cu privire la secretul de stat. Abrogată prin Legea №254-XVI din 27.11.2008.

<sup>4</sup> Hotărîrea Curții de Conturi №17 din 09 martie 2010 despre aprobarea Raportului auditului mijloacelor alocate de la bugetul de stat în exercițiul bugetar 2008 conform unor hotărîri secrete ale Guvernului, desecretizate în perioada 13.11.2009 - 25.02.2010.



Табл. 3. Государственная помощь в Республике Молдова

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
ВВП, в текущих ценах, тыс. леев	32 031 777	3 651 869	44 754 367	5 429 571	62 840 307	60 043 000
Госпомощь, тыс. леев	514 474	603 938	732 796	1 205 980	994 219	797 969
Динамика, %	100,0	117,4	142,4	234,4	193,2	155,1
Доля госпомощи в ВВП, %	1,61	1,60	1,64	2,26	1,58	1,32
Доля госпомощи в расходах бюджета, %	–	–	–	9,91	6,77	4,43
Финансирование образования, % в ВВП/расходах бюджета	–	–	–	2,23/11,08	2,46/10,56	3,22/10,74
Финансирование науки и инноваций, % в ВВП/расходах бюджета	–	–	–	0,52/ 2,28	0,62/2,68	0,85/2,83
Финансирование здравоохранения, % в ВВП/расходах бюджета	–	–	–	3,24/14,27	3,32/14,22	3,25/14,19
Госпомощь в расчете на одного жителя, тыс. леев	142,8	168,0	204,4	337,2	278,5	223,7

Источник: разработано автором на основании данных отчетов Счетной палаты Республики Молдова за 2004–2009 гг., данных Национального бюро статистики за 2004–2009 гг., отчетов Международного валютного фонда, законодательных и нормативных актов Республики Молдова, принятых в 2004–2009 гг.

Правительства (№ 156 от 15.02.2008 г. и № 599 от 15.05.2008 г.) им было безвозмездно передано 9 тыс. т и 2 тыс. т продовольственной пшеницы соответственно. Счетная Палата объявила эту помощь незаконной<sup>5</sup>, предприятиям было приказано вернуть полученные средства.

Анализ доступных данных Национального бюро статистики и Министерства финансов, а также законодательных и нормативных актов, принятых Парламентом и Правительством Республики Молдова в 2004–2010 гг., отчетов Счетной палаты Республики Молдова об управлении публичными финансовыми средствами за 2004–2009 гг. и отчетов Международного валютного фонда лег в основу таблицы государственной помощи (табл. 3).

Данные таблицы свидетельствуют, что государственная помощь составляет существенную долю ВВП Республики Молдова, причем в 2007 г. ее объем резко увеличился. Отметим, что в таблице представлен не полный объем госпомощи: средства, выделенные органами власти на местах, сложно поддаются учету, а информация о стоимости недвижимого имущества, переданного предприятиям, отсутствует.

Кроме того, объем госпомощи производственным и торговым предприятиям в Молдове значительно превышает размер государственной поддержки науки и инноваций, которые являются двигателем прогресса в любом обществе, и примерно равен финансированию в сфере образования и здравоохранения. Следовательно, в условиях социально ориентированной экономики Республики Молдова наблюдается избыточное направление ресурсов на государственную помощь за счет других важных экономических и социальных направлений.

<sup>5</sup> Legea №1491-XV din 28.11.2002. Cu privire la ajutoarele umanitare acordate Republicii Moldova (cu modificările ulterioare).

Необходимо отметить, что существенная доля госпомощи в Республике Молдова выделяется сельскохозяйственному сектору (рис. 1), при этом ее учет организован на высоком уровне благодаря принятым обязательствам по отношению к Всемирной Торговой Организации.

Сельскохозяйственный сектор играет важную роль в национальной экономике, формируя 18% внутреннего валового продукта, а вместе с промышленностью по переработке сельскохозяйственного сырья — 32% ВВП и 65% от всего объема экспорта.<sup>6</sup>

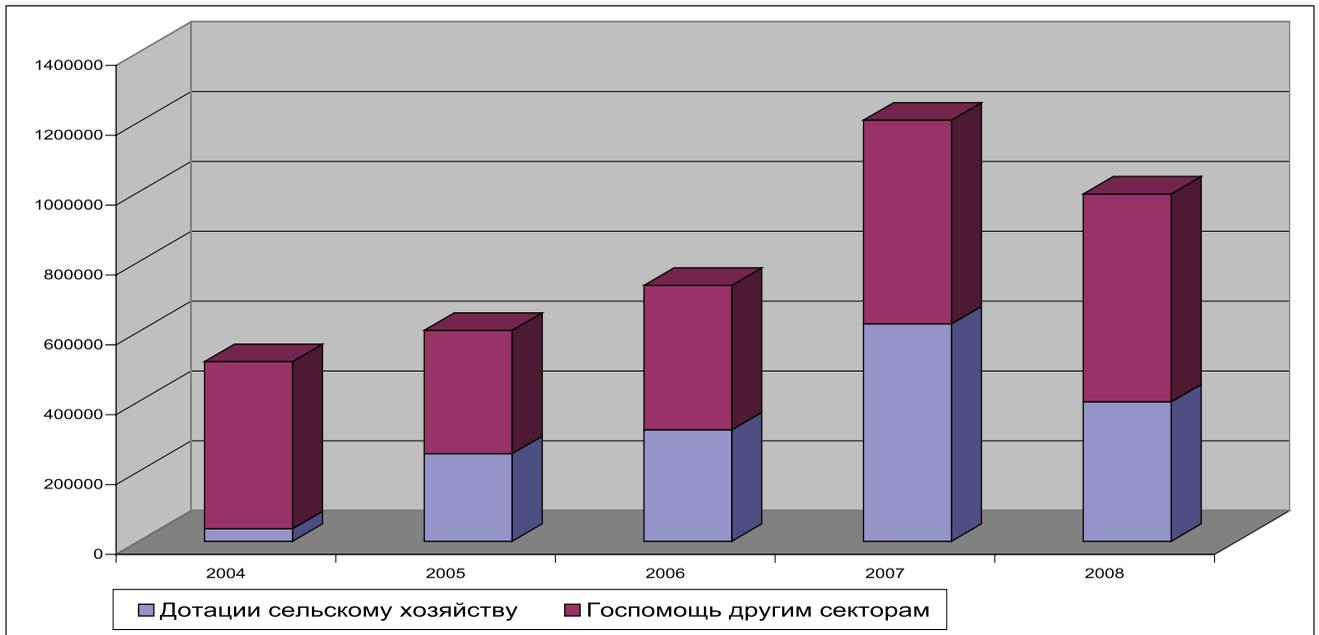
В последние годы сельскохозяйственный сектор Молдовы был существенно реформирован, соответственно, возросла необходимость в финансовых вливаниях, в первую очередь, на ремонт и модернизацию сельскохозяйственной техники, систем орошения, на развитие производственной инфраструктуры.

Статистические данные наглядно демонстрируют, что объем государственной помощи сельскохозяйственному сектору в 2004–2008 годах возрастал и достиг своего пика в 2007 году. Законом о государственном бюджете на 2004 г. был утвержден фонд в размере 15,3 млн леев на дотации осенних полевых работ. Решением Парламента был утвержден Регламент использования средств фонда для субсидий аграрному сектору в 2005 году в размере 180 млн леев. Согласно Закону о государственном бюджете на 2006 год № 291-XVI от 16.11.2005 и Закону о государственном бюджете на 2007 г. № 3 48-XVI от 23.11.2006 г. (с последующими изменениями и поправками), субсидии сельскохозяйственному сектору составили 256 млн и 465,3 млн леев соответственно. Закон о государственном бюджете на 2008 год определял объем субсидий в 270 млн леев, а при корректировке бюджета было дополнительно выделено 16 млн леев.

<sup>6</sup> Biroul Național de Statistică, Indicatorii principali în agricultură, 2001–2010.



Рис. 1. Государственная помощь сельскому хозяйству относительно других секторов экономики



Источник: разработано на основании данных Национального бюро статистики, сборника «Основные показатели в сельском хозяйстве 2004–2008 гг.», издания «Сборник ежегодной статистики Республики Молдова 2009// Национальные счета»

В Плате среднесрочных расходов на 2007–2009 гг. указано: «одной из ключевых проблем аграрного сектора является разработка и внедрение нового механизма субсидирования сельскохозяйственного сектора». Молдова обладает ограниченными ресурсами для субсидирования сельскохозяйственного сектора, поэтому эффективное использование бюджетных средств особенно важно, в том числе, с точки зрения экономического роста страны и снижения уровня бедности. С этой целью Правительство приняло Концепцию системы субсидирования сельскохозяйственных производителей на 2008–2015 гг.<sup>7</sup>, в которой утвердило принципы сельскохозяйственной политики, систему субсидирования производителей и взяло курс на модернизацию аграрного сектора и высокопроизводительные методы ведения сельского хозяйства.

Впервые были установлены обязательные критерии приемлемости для получателей госпомощи из фонда субсидий:

- гарантии минимальной «добросовестной сельскохозяйственной практики», а именно: обеспечение защиты окружающей среды, безопасности продуктов питания, здоровья животных и растений; соблюдение стандартов условий жизни животных;
- поддержание всех сельскохозяйственных площадей в хороших условиях;

- обоснование и доказательство достижения максимальных уровней производительности и качества в плодоовощном и животноводческом секторах;
- гарантии софинансирования инвестируемой деятельности из собственных средств хозяйствующего субъекта.

Данные критерии соответствуют принципам и практике оказания государственной помощи в странах Евросоюза; особенно важным является обязательство софинансирования инвестируемой деятельности из собственных средств получателя.

В исследуемый период объем субсидий сельскому хозяйству составлял около 46% общего объема госпомощи в Республике Молдова, а с учетом других выделяемых средств, помимо субсидий, этот показатель намного возрастает.

Объем фонда субсидий сельскохозяйственным производителям определяется как сумма субсидий за прошлый год плюс средства, пропорциональные увеличению утвержденных доходов в государственный бюджет на соответствующий год. В рамках данного фонда разрабатывается механизм компенсации затрат, понесенных сельскими хозяйствами, в частности, расходов на топливо из расчета на один гектар обрабатываемой земли.

Анализ имеющихся данных позволяет сделать вывод: механизм распределения субсидий сельскохозяйственных производителей Республики Молдова по критериям ВТО входит в категорию «желтых», т.е. категорию, создающую риск

<sup>7</sup> Hotărîrea Guvernului №1305 din 28.11.2007 cu privire la aprobarea Concepției sistemului de subvenționare a producătorilor agricoli pentru anii 2008-2015 // Monitorul Oficial №188–191 din 07.12.2007.



диспропорции конкуренции. С 2006 года эта проблема поднимается на уровне Парламента, который принял специальный Регламент по исполнению государственного бюджета на соответствующий год<sup>8</sup> и утвердил несколько приоритетных программ субсидирования. В них входят:

- субсидирование производителей сахарной свеклы — 15 млн леев;
- субсидирование посадки фруктовых плантаций и производства фруктового посадочного материала — 17 млн леев;
- субсидирование посредством компенсации НДС на закупку определенных продуктов, используемых в сельскохозяйственном производстве — 20 млн леев;
- субсидирование использования пестицидов и минеральных удобрений — 20 млн леев;
- поддержка зоотехнического сектора — 15 млн леев;
- субсидирование для создания технологических машинных станций — 20 млн леев;
- субсидирование доставки сельскохозяйственными производителями собственной продукции по территории страны — 100 млн леев;
- поддержка насаждения плантаций винограда — 85 млн леев;
- субсидирование страховки рисков в сельском хозяйстве — 15 млн леев;
- субсидирование использованной электроэнергии при эксплуатации систем орошения — 7 млн леев.

Принятие Регламента и программ субсидирования повысило прозрачность процедуры выдачи госпомощи. Кроме того, с 2006 года специальные фонды, администрируемые правительственными учреждениями, были заменены на финансирование по отдельным строкам бюджета, отображаемым в ежегодно принимаемых законах о государственном бюджете, которые более прозрачны ввиду их администрирования Министерством финансов. Однако проблема незаконной госпомощи в сфере сельского хозяйства остается весьма актуальной, что подтверждается фактом выделения значительных сумм на основании секретных постановлений Бельцкому хлебному комбинату и предприятию *Franzeleuța*.

*Важнейшая задача государства состоит в том, чтобы осуществлять выдачу субсидий исключительно на основе эффективности и конкурентоспособности компаний-получателей, в соответствии с принципами ЕС.*

Необходимо отметить, что, поскольку правовые рамки, регулирующие оказание госпомощи в Республике Молдова, отсутствуют, крайне важную роль в сохранении госпомощи в данном секторе

на уровне, соответствующем стандартам конкуренции, играют обязательства страны по отношению к ВТО, хотя при этом иногда прибегают к менее честным способам маскировки помощи.

Госпомощь, предоставленную другим (помимо сельского хозяйства) секторам экономики, из-за отсутствия достоверного учета средств очень трудно классифицировать согласно установленным в Европейском сообществе критериям, а также секторным, горизонтальным или региональным целям.

Анализ нормативных документов и данных Национального бюро статистики, а также отчетов Счетной палаты Республики Молдова касательно управления публичными финансовыми средствами позволяет классифицировать госпомощь в зависимости от формы ее предоставления и инструментов, использованных администрацией органов центральной и местной власти или организациями, которые управляют публичными ресурсами. Результаты анализа представлены в таблице 4.

К сожалению, получить полную информацию об объеме государственной помощи по различным категориям и формам за 2009 год невозможно. В официальном письме Национального бюро статистики в адрес Национального агентства по защите конкуренции указана сумма в 679 122,071 тыс. леев в категории «Государственные субсидии, премии, награды и финансируемые суммы за 2009 год», предоставленная приблизительно 1000 хозяйствующих субъектов Республики Молдова. Исходя из этой суммы мы можем сделать вывод, что объем всей государственной помощи в Республике Молдова в этот период был очень велик (рис. 2).

Исследуя структуру государственной помощи Республики Молдова, можно сделать вывод, что большую ее часть занимают субсидии (в среднем 74,95%). Наиболее значимая часть субсидий относится к аграрному сектору и выдана предприятиям, предоставляющим услуги общеэкономического интереса.

Под услугами общеэкономического интереса подразумевается деятельность, определенная властями как имеющая особое значение для граждан, которая не была бы предоставлена потребителям, если бы не вмешательство со стороны государства. Предприятия Республики Молдова, получившие госпомощь как поставщики услуг общеэкономического значения, осуществляют свою деятельность в следующих областях: производство, доставка и распределение электроэнергии, газа, питьевой воды; сбор и очистка сточных вод.

В частности, в 2006 году муниципальный бюджет Кишинева предоставил АО *Termocom* субсидии на сумму 13 000,0 тыс. леев. В соответствии с Законом № 261 от 27.07.2006 АО *Moldova-Gaz* в 2006 году были предоставлены субсидии на сумму 14,2 млн леев, а в 2007 году — 17,4 млн леев.

<sup>8</sup> Hotărârile Parlamentului Republicii Moldova №381-XVI din 29.12.2005 și №15-XVI din 09.02.2007 de aprobare a Regulamentului privind modul de utilizare a mijloacelor pentru subvenționarea producătorilor agricoli pentru anul 2006 și respectiv 2007.



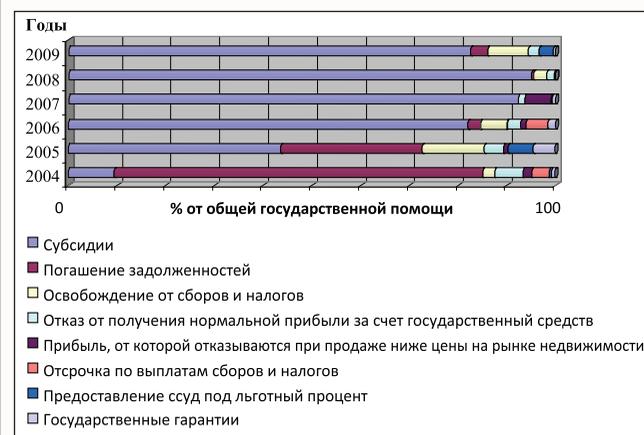
Табл. 4. Структура госпомощи в Республике Молдова в зависимости от формы предоставления

Госпомощь	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	ИТОГО
Всего госпомощи (тыс. леев), из которых:	514 473,9	603 938,4	732 795,9	1 205 980,3	994 218,9	797 969,071	4 849 376,471
Субсидии	48 800	263 294	600 236	1 102 670	940 703	679 122,071	3 634 825,071
Доля в госпомощи, %	9,49	43,60	81,91	91,43	94,62	85,10	74,95
Списание долгов	388 700,00	175 700,00	18 800,00	0,00	3600,00	23 622	610 422,00
Доля в госпомощи, %	75,55	29,09	2,57	0,00	0,36	3,48	12,90
Освобождение от оплаты налогов и сборов	12 797,00	76 185,00	39 604,00	590,00	26 921,00	57 225,000	213 322,00
Доля в госпомощи, %	2,49	12,61	5,40	0,05	2,71	8,42	4,50
Отказ от получения обычных доходов за счет публичных средств	29 726,00	23 605,00	19 700,00	15 810,00	14 288,00	15 000,000	118 129,00
Доля в госпомощи, %	5,78	3,91	2,69	1,31	1,44	2,21	2,49
Отказ от доходов по продаже недвижимости по рыночной цене	9050,00	6535,00	7635,00	63 300,00	3625,00	–	90 145,00 *
Доля в госпомощи, %	1,76	1,08	1,04	5,25	0,36	–	2,23*
Переплата по закупкам	541,00	709,00	1700,00	10 859,00	5060,00	–	18 869,00*
Доля в госпомощи, %	0,11	0,12	0,23	0,90	0,51	–	0,47*
Отсрочка оплаты налогов и сборов	18 574,90	25,35	32 820,00	0,00	21,90	–	51 442,15*
Доля в госпомощи, %	3,61	0,00	4,48	0,00	0,00	–	1,27*
Предоставление займов по льготным ставкам	2300,00	31 065,00	480,90	4440,00	0,00	20 000,00	58 285,90
Доля в госпомощи, %	0,45	5,14	0,07	0,37	0,00	2,94	1,23
Государственные гарантии	3985,00	26 820,00	11 820,00	8311,25	0,00	3000,00	53 936,25
Доля в госпомощи, %	0,77	4,44	1,61	0,69	0,00	0,44	1,14

Источник: разработано автором на основании данных, собранных из отчетов Счетной палаты Республики Молдова за 2004–2009 гг., данных Национального бюро статистики за 2004–2009 гг., отчетов Международного Валютного Фонда, законодательных и нормативных актов Республики Молдова, принятых в 2004–2009 гг.

\*Из-за отсутствия доступа к данным за 2009 год общая сумма подсчитывалась за период 2004–2008 гг.

Рис. 2. Структура государственной помощи в Республике Молдова по форме ее оказания, %



Источник: разработано автором на основании данных отчетов Счетной палаты Республики Молдова за 2004–2009 гг., данных Национального бюро статистики за 2004–2009 гг., отчетов Международного валютного фонда, законодательных и нормативных актов Республики Молдова, принятых за период 2004–2009 гг.

Постановлениями Правительства № 889 от 06.08.2007 г. и № 339 от 21.03.2008 г. было выделено 440,1 млн леев на субсидии, из которых АО *Union Fenosa* — 170,4 млн леев, АО *RED-Nord* — 262,7 млн леев, АО *RED Nord-Vest* — 7 млн леев.

В феврале 2009 года на 50,0 млн леев был увеличен объем субсидий для сельского хозяйства<sup>9</sup>, а именно, на доставку сельскохозяйственными производителями продукции собственного производства по территории страны. 21 декабря 2009 года объем этих средств вырос до 220,0 млн леев<sup>10</sup>. Проверка Счетной палаты показала, что на тот момент (21.12.2009 г.) Министерство финансов уже предоставило 156,6 млн леев, что на 106,6 млн леев больше, чем предел, установленный постановлением Парламента № 312-XVI, и на 56,6 млн леев больше предела, закрепленного постановлением Правительства № 98 от 09.02.2009 г.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova № 98 din 09.02.2009.

<sup>10</sup> Hotărîrea Parlamentului Republicii Moldova № 114-XVIII din 18.12.2009.

<sup>11</sup> Raportul Auditului asupra Raportului Guvernului privind executarea bugetului de stat pe anul 2009, Curtea de Conturi a Republicii Moldova.



**Погашение задолженностей перед государственным бюджетом** (включая бюджет социального страхования, административно-территориальных единиц и управления государственными активами). Объем таких задолженностей в 2004–2009 гг. составил около 12,9% от общей суммы государственной помощи. При этом аннулирование штрафов и финансовых санкций за 2004 г. составило 238,3 млн леев, что на 95,6 млн леев больше, чем в 2003 году. Значительная часть суммы аннулированных долгов, как и в случае субсидий, относилась к предприятиям, предоставляющим услуги общэкономического интереса, и к аграрному сектору. Так, в соответствии с Законом № 331 от 26.10.2006 г. были аннулированы обязательства, задержки выплаты пени и штрафы государственного предприятия *Moldtranselectro*, а также штрафы и пени по кредитам, полученным по дополнительным соглашениям, заключенным с Министерством финансов. Закон № 319 от 15.12.2005 г. аннулировал задолженности зерновых компаний на общую сумму 62,2 млн леев, а Закон № 2 от 02.02.2009 г. — проценты, штрафы и дополнительные проценты (рисковый фонд), начисленные предприятиям пищевой промышленности на общую сумму 23,6 млн леев.

Отметим, что некоторая помощь предоставлялась при обстоятельствах, связанных с энергетической безопасностью страны, обоснованных контекстом экономической и социальной политики государства. Например, в 2007 году общий долг Республики Молдова в энергетическом секторе достиг 2 млрд леев, что представляло серьезную опасность для энергетической безопасности страны. Именно такую сумму составлял долг предприятия *Moldovagaz* российской компании «Газпром». По соглашению между Молдовой и Россией, заключенному в 1996–1997 гг., и Закону о реструктуризации долга энергетического сектора Правительство через Министерство финансов списало с предприятия *Moldovagaz* задолженность перед Газпромом на общую сумму 985 млн леев.

Путем списания долгов также предоставлялась финансовая помощь организациям в сфере культуры и науки. Так, в соответствии с Законом № 290 от 20.12.2007 г. были освобождены от уплаты долгов некоторые предприятия в сфере науки и инноваций пищевой промышленности на общую сумму 981,3 тыс. долл. США, а Закон № 267 от 28.10.2005 г. аннулировал штрафы и пени, начисленные театрально-концертным организациям на общую сумму 1453,2 тыс. леев.

**Освобождение от уплаты сборов и налогов.** Объем освобождений в 2004–2009 гг. составил около 4,5% от общего объема государственной помощи. Как показали расследования, проведенные НАЗК, во многих случаях освобождение от уплаты сборов и налогов происходило с нарушением действующего законодательства.

Как и в большинстве стран с переходной экономикой, молдавские фирмы при экспорте пользуются возвратом налога на добавленную стоимость и акцизы. Согласно ст. 49.1 Налогового кодекса инвестиции иностранных и местных компаний на сумму более 250 тыс. долл. США освобождаются от уплаты подоходного налога на четыре года. Для привлечения инвестиций в неблагоприятные зоны все вложения, направленные не в столицу и не во второй по величине город страны, освобождаются от НДС. Кроме того, ст. 49 Налогового кодекса освобождает от подоходного налога резидентов зон свободного предпринимательства и научно-технических парков, обслуживающих кооперативы и фермеров. Предприятия и их сотрудники, работающие в области информации и технологий, также получают освобождение от подоходного налога на первые пять лет с начала работы предприятия. Для фирм, у которых есть серьезные задолженности по выплатам, в случае их ликвидации могут быть сокращены выплаты долгов по налогам.<sup>12</sup>

**Отказ от получения нормальной прибыли за счет государственных средств.** Данный показатель составляет 2,49% от общего объема государственной помощи, предоставленной за анализируемый период. По большей части это следствие неправильного управления государственными средствами.

В 2009 году поступления в бюджет страны за счет преимуществ, предоставляемых налоговой системой, сократились на 240 тыс. леев на налоге на землю и на 57 тыс. леев на косвенных налогах.

Прибыль, от которой отказываются при продаже недвижимости по цене ниже рыночной, составляет 90 145 тыс. леев (2,55% от общего объема государственной помощи). В большинстве подобных случаев происходит нарушение действующего законодательства.

НАЗК были также проанализированы данные Министерства финансов о перечислении в государственный бюджет поступлений от дивидендов по доле государства в акционерных обществах и от отчислений из чистой прибыли государственных предприятий. Анализ показал, что в 2009 году государственный бюджет лишился возможных поступлений из этих источников на сумму около 95,0 млн леев (включая 82,7 млн леев дивидендов и 12,3 млн леев отчислений из чистой прибыли). Это было вызвано частичным перенаправлением чистой прибыли государственных предприятий и акционерных обществ за 2008 год на цели их развития согласно Приказу № 0204-943 от 07.08.2009 г., что противоречило предыдущим правовым нормам.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Art. 170.1, Codul Fiscal al Republicii Moldova.

<sup>13</sup> Hotărârea Guvernului №1396 din 12.12.2007 Cu privire la unele aspecte ce țin de repartizarea profitului net anual al întreprinderilor de stat și al societăților pe acțiuni cu cota de participare a statului.



**Долги по займам, гарантированные государством и взятые хозяйствующими субъектами напрямую у заграничных и местных финансовых учреждений.** Этот показатель на 31.12.2004 г. составлял 79,7 млн долл. США. В дальнейшем предоставление государственных гарантий было признано неэффективным и ограничено. По информации Министерства финансов, в 2005–2008 гг. государственные гарантии на внешние займы и внутренние ссуды не выдавались.

Отметим, что гарантии выдавались не только государством, но и другими лицами, которые управляли государственными активами. Так, в 2005 году АО *Moldtelecom* по указанию центральных органов власти заложило принадлежащее ему недвижимое имущество стоимостью в 4225,0 тыс. леев третьему лицу. В результате возник высокий риск отчуждения имущества компании и образовались значительные долговые обязательства, вероятность возмещения которых была мала. В 2009 году Правительство приняло двухгодичную программу государственных гарантий для малых и средних предприятий с бюджетом в 3000 тыс. леев на гарантийные меры. Эту программу координировала Организация по развитию малых и средних предприятий, находившаяся в подчинении Министерства экономики.

**Ссуды со льготной процентной ставкой.** В 2009 году государство через Национальный банк Молдовы организовало несколько крупных кредитных линий для предприятий страны. Сумма кредитов выросла до 2 млрд леев, важнейшими бенефициарами были АО *Moldova Gaz*, ООО *Janin* (производитель полиэтилена) и несколько строительных предприятий. Эти компании получили кредиты с процентной ставкой в 11,5%, в то время как коммерческая ставка составляла 16%. В результате доля государственной помощи, предоставляемая в виде таких ссуд, выросла с 0,45% до 2,94% от общего объема.

**Помощь экономически неблагоприятным регионам.** Согласно отчету Счетной палаты об управлении публичными финансовыми средствами, значительный объем государственной помощи в Молдове направляется в неблагоприятные регионы. Так, в 2009 году Гагаузский регион получил от молдавского правительства 16,4 млн леев.

**Специальные программы помощи.** Текущая и запланированная на перспективу государственная помощь в Республике Молдова выделяется также в рамках специальных программ помощи<sup>14</sup>:

- **Программа поддержки малых и средних предприятий** предусматривала выдачу ссуд малым и средним предприятиям в 2009–2011 гг. под льготную процентную ставку с государственной

гарантией. Эту программу администрирует Организация по развитию малых и средних предприятий при Министерстве экономики и торговли, запланированный бюджет составляет 3 млн леев;

- **Программа кредитования молодых предпринимателей** направлена на профессиональное развитие молодежи, особенно безработной, ее бюджет достигает 1104 млн леев. Программа, которую администрирует Министерство финансов, предполагает выдачу льготных кредитов для начала бизнеса с процентной ставкой 8,5–12%, в то время как рыночная ставка составляет 20–23%;

- **Программа по привлечению денежных перечислений эмигрантов** подразумевает, что правительство выделяет субсидию в 1 млн леев для инвестиции в экономику Молдовы денежных перечислений эмигрантов (до 200 тыс. леев на проект). Эта программа имеет большое значение, поскольку денежные перечисления эмигрантов составляют 1/3 от всех финансовых поступлений Молдовы;

- **Программа бизнес-инкубаторов** предполагает создание сети бизнес-инкубаторов, а ее бюджет, включая помощь доноров, составляет 22 672 тыс. леев. Программу администрируют Министерство экономики и торговли, а также местные органы власти.

**Обеспечение трудовой занятости и социальной защиты.** В 2004 году Ассоциация глухих, Общество инвалидов и Общество слепых получили помощь от государства в объеме 71,8 тыс. леев. Однако одна из главных целей предоставления налоговых льгот — рост числа работающих инвалидов — не была достигнута, не увеличилось и общее число сотрудников в данной области. Так, если в 2000 году было зарегистрировано 944 работающих инвалида, то в 2005 году — на 130 человек меньше.<sup>15</sup>

## ОСНОВНЫЕ МЕРЫ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ УГРОЗ ДЛЯ КОНКУРЕНЦИИ

Практика выделения хозяйствующим субъектам государственных средств в отсутствие нормативно-правовой базы стала **неоправданной для бюджета** Республики Молдова. Оказанная помощь фактически превратилась в косвенное финансирование хозяйствующих субъектов за счет государственных средств.

Приходится признать, что в Республике Молдова отсутствует целостная программа поддержки национальных предприятий. В большинстве случаев процесс оказания государственной помощи непрозрачен и сопряжен с нарушением законодательства. Также очевидно, что в отсутствие

<sup>14</sup> Position Paper of the Republic of Moldova for the negotiations with the European Union for an Association Agreement //elaborated by Abel Mateus, in the framework of the UNDP project „Building Institutional Capacity of the Ministry of Foreign Affairs and European Integration”, Chisinau, Iulie 2010.

<sup>15</sup> Biroul Național de Statistică // Piața Forței de Muncă, Salarii, 2009.



нормативной базы выбор предприятий, получающих госпомощь, происходит без надлежащего экономического обоснования, в зависимости от ситуационных соображений.

Существующая ныне в Республике Молдова система оказания государственной помощи может быть охарактеризована как неэффективная, непрозрачная и бюрократизированная. Она создает серьезную угрозу конкурентной среде, искажая нормальное соперничество между компаниями.

Важно осознать тот факт, что государственная помощь по сути своей затратна и не является панацеей от всех экономических и социальных проблем. Поэтому выдача помощи должна базироваться на качественных экономических обоснованиях и строгой логике, позволяющей принять оптимальное решение. Эта логика зачастую отсутствует в решениях о государственной помощи в Республике Молдова. При этом необходимо помнить, что в конечном итоге государственную помощь и связанные с ней затраты финансируют налогоплательщики. Кроме того, государственные ресурсы ограничены: если какие-то средства выделяют предприятиям, значит, меньше денег получат системы образования и здравоохранения, социальное страхование и другие области. В небольшом государстве с хрупкой экономикой, каким является Республика Молдова, нерациональное использование государственных ресурсов разрушительно влияет на развитие нормальной конкурентной среды и страны в целом.

Наибольшую опасность представляет тот факт, что в Республике Молдова госпомощь выделяется без необходимого экономического обоснования, более того — на основании секретных постановлений органов власти. Парадоксально, но некоторые официальные лица заявляют, что предприятия Молдовы вообще не получают госпомощи. Точный объем выделяемых средств неизвестен, механизм мониторинга отсутствует, налицо неопределенность, бюрократия и непрозрачность решений.

Сложившаяся ситуация провоцирует дальнейшие негативные последствия для конкурентной среды:

- предприятие, получатель госпомощи, теряет стимул работать эффективно, получает дополнительную возможность занять доминирующее положение и установить монопольные цены;
- компании-конкуренты теряют позиции на рынке или уходят с него;
- от кризиса в одной отрасли страдают предприятия смежных секторов;
- потребители вынуждены покупать товары и услуги по тем ценам, которые диктует получатель госпомощи;
- подрывается вера в принципы справедливости;
- усиливается социальная и экономическая напряженность.

Чтобы предотвратить разрушение конкурентной среды, необходимо создать и консолидировать законодательную базу в сфере государственной помощи. Основную роль в формировании эффективного и прозрачного механизма предоставления государственной помощи и контроля за ее использованием должны играть публичные, центральные и местные органы власти. Первым шагом к решению данной проблемы станет принятие Закона о государственной помощи, основная цель которого — устранить неэффективность и избыточность процедур оказания госпомощи.

Учитывая международные обязательства, принятые Республикой Молдова, и ее стремление интегрироваться в ЕС, национальное законодательство необходимо гармонизировать с нормативными актами Евросоюза.

Контроль госпомощи — важное средство для развития конкурентной среды и экономики страны в целом. Из представленных данных видно, что с точки зрения госпомощи и ее влияния на конкурентную ситуацию в Республике Молдова очень тяжелая. Крайне необходимо в ближайшее время регламентировать данную сферу и внедрить прозрачную систему мониторинга госпомощи.

Созданию законодательной базы способствует помощь Евросоюза, направленная на развитие конкуренции. Она предоставляется через проект твиннинга (сотрудничества института государства, получателя помощи, с компетентным органом государства — члена Европейского Союза, выигравшего проект). Победителем данного проекта является Румыния и, соответственно, Национальное агентство по защите конкуренции Молдовы должно получить поддержку от Совета по конкуренции Румынии.

Учитывая все сказанное, считаем, что для решения проблемы госпомощи в Республике Молдова и, особенно, для внедрения механизма мониторинга необходимо:

- принять Закон о государственной помощи и внести соответствующие поправки во всю законодательную базу;
- провести инвентаризацию предоставленной госпомощи;
- разработать формуляр отчетности, включающий в себя всю необходимую информацию согласно реестру госпомощи;
- установить ежегодный график отчетов для компетентных органов, которые предоставляют госпомощь;
- разработать годовой отчет о результатах выдачи госпомощи и о ее экономическом и социальном влиянии;
- назначить контактных лиц в органах, предоставляющих госпомощь, и обязать их информировать Национальное агентство по защите конкуренции о своей деятельности;



- организовать кампанию по продвижению культуры госпомощи в Молдове с вовлечением всех заинтересованных сторон;
- наделить Национальное агентство по защите конкуренции компетенциями по мониторингу госпомощи (по образцу европейских стран).

В соответствии с Планом действий по внедрению Национальной стратегии развития на 2008–2011 гг. Национальным агентством по защите конкуренции был разработан и передан на утверждение компетентным органам проект Закона о государственной помощи. Но определяющую роль в решении проблемы госпомощи играет политическая воля. Эта сфера крайне деликатна и требует тесного сотрудничества между всеми органами власти Республики Молдова и государствами-партнерами. Фактически это общая работа для всех стран мира, поэтому вопрос продвижения определенной культуры госпомощи, особенно в общественных кругах, приобретает все большую актуальность.

## ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ

Рассмотрим подробнее случай, когда государственная помощь была оказана АО *Franzeļuța* (г. Кишинев). 15 февраля 2008 года Правительство Республики Молдова издало секретное постановление № 156, согласно которому хлебобулочный комбинат *Franzeļuța* безвозмездно получил 9000 т пшеницы для бесперебойного снабжения граждан хлебом и хлебобулочной продукцией. Эта пшеница была предоставлена в 2007 и 2008 годах Румынией и Российской Федерацией в качестве гуманитарной помощи для восстановления экономики Молдовы после стихийных бедствий 2006–2007 годов.

Помощь была передана через Агентство по материальным резервам, государственным закупкам и гуманитарной помощи — один из органов, управляющих распределением гуманитарной помощи в Молдове. Согласно постановлению, АО *Franzeļuța* должно было еженедельно представлять в Министерство сельского хозяйства и продовольственной промышленности отчет о расходовании пшеницы. Однако предприятие нарушило это обязательство.

В 2009 году постановление № 156 было раскредено, а Счетная палата провела проверку действий АО *Franzeļuța*. По результатам выявленных нарушений были изданы постановления Правительства №т 609 от 30.10.2009 г. «О возврате продовольственной пшеницы некоторыми экономическими агентами» и № 893 от 29.12.2009 г. «О возврате продовольственной пшеницы Хлебобулочным комбинатом АО *Franzeļuța* г. Кишинева». Предприятие должно было вернуть всю пшеницу равными ежемесячными траншами в течение одного года с даты вступления указанных постановлений в силу. Однако установленный график был

нарушен: так, 02.02.2010 г. АО *Franzeļuța* вернуло государству только 354 т пшеницы вместо положенных 1187 т.

Агентство провело специальное исследование с целью оценить, какое влияние предоставление государственной помощи АО *Franzeļuța* оказало на состояние конкурентной среды и общественное благосостояние. В своей работе Агентство опиралось на европейскую методологию, предполагающую анализ воздействия госпомощи на благосостояние всех вовлеченных субъектов: получателей, конкурентов, потребителей, поставщиков факторов производства и т.д. Алгоритм анализа представлен в таблице 5.

### Этап I. Идентификация государственной помощи

В постановлении Правительства помощь АО *Franzeļuța* названа гуманитарной. Толковый словарь румынского языка дает следующее определение понятию «гуманитарная помощь»: мера поддержки, направленная на благо человечества, мера благотворительного характера.

**1. Привлечение государственных ресурсов.** Этот критерий — важный ориентир в процессе определения госпомощи. Оказание помощи за счет государственных ресурсов не означает, что помощь может предоставлять лишь правительство: такие полномочия есть у целого ряда региональных, местных, государственных и частных институтов, контролируемых государством. Согласно теории, рассмотренной в предыдущих главах, государственная помощь может быть оказана путем не только прямой, но и косвенной передачи ресурсов, что способно нанести ущерб государству.

В случае с предприятием *Franzeļuța* помощь была предоставлена в натуральном виде (пшеница), т.е. имело место прямое предоставление государством ресурсов из гуманитарной помощи, выделенной Румынией и Российской Федерацией. Таким образом, *первый критерий был соблюден.*

### 2. Предоставление безвозмездной выгоды.

Данный критерий подразумевает, что дополнительные ресурсы, выделенные предприятию, уменьшают бремя, которое должно лечь на него в ходе конкурентной борьбы на рынке. Соответственно, предприятие получает возможность использовать капитал, на который при других обстоятельствах не могло бы рассчитывать.

Безвозмездный характер предоставленной выгоды четко предусмотрен в постановлении № 156. Таким образом, *второй критерий был соблюден.*

**3. Избирательность в отношении определенных предприятий.** Этот критерий означает, что предоставление помощи ставит в благоприятное положение определенные компании в ущерб



Табл. 5. Алгоритм оценки воздействия государственной помощи (на примере предприятия *Franzeluța*)

Этап	Цель	Метод
I	Идентификация государственной помощи	Критерии анализа: 1) привлечение государственных ресурсов; 2) предоставление безвозмездной выгоды; 3) избирательность в отношении определенных предприятий и обеспечение им более благоприятного положения; 4) риск искажения конкуренции
II	Оценка правильности определения цели	1) определение степени эффективности/справедливости действий; 2) оценка эффективности помощи для реализации намеченной цели (наличие альтернативных 3) 3) инструментов); 4) тестирование стимулирующего эффекта; 5) оценка пропорциональности
III	Оценка воздействия госпомощи	<b>Анализ последствий для получателя, конкурентов и потребителей</b>
	Для получателя	1) изменение себестоимости; 2) изменение объема производства; 3) сокращение предельных издержек производства; 3) изменение рыночной доли
	Для конкурентов	<u>А. Анализ на основании характеристик помощи:</u> 1) оценка степени асимметричности и избирательности; 2) расчет объема помощи по формуле: $\text{Объем} = \frac{\text{абсолютная величина помощи}}{\text{затраты на осуществление деятельности}}$ 3) кратность предоставления <u>В. Анализ по характеристикам компании-получателя:</u> 1) размер компании и ее положение на рынке; 2) срок работы на рынке; 3) эффективность деятельности <u>С. Анализ на основании характеристик рынка:</u> 1) модель рыночной конкуренции; 2) уровень концентрации рынка: $RC = \sum_{n=1}^i qn ;$ 3) степень дифференциации продукции; 4) асимметричный размер предприятий; 5) барьеры входа на рынок и выхода с рынка; 6) характер спроса, предложения и использования мощностей; 7) технологии и инновации; 8) изменение числа конкурентов; 9) динамика численности работников в отрасли
	Для потребителей	<b>Расчет выгоды потребителя (BC):</b> $BC = P - P1$ , где: P — стоимость продукции при отсутствии государственной помощи; P1 — стоимость продукции после получения помощи
IV	Оценка воздействия государственной помощи на общественное благосостояние	Расчет чистой общественной выгоды (BSN): $BSN = C + P + BG$ , где: C — изменение выгод потребителей; P — изменение выгод производителей; BG — изменение бюджетных доходов
V	Сопоставление затрат и выгод	 ЗАТРАТЫ      ВЫГОДЫ

их конкурентам. В некоторых случаях это позволяет предприятиям-получателям изменить поведение на рынке, что может стать причиной искажения конкуренции.

В случае с АО *Franzeluța* госпомощь была предоставлена для того, чтобы обеспечить стабильное снабжение жителей Республики Молдова хлебом и хлебобулочными изделиями.

По данным Национального бюро статистики, в 2008 году в Республике Молдова действовало около 210 предприятий, занимавшихся производством хлеба и свежих кондитерских изделий.

Помощь в виде пшеницы была предоставлена лишь двум из них — *Franzeluța* и *Combinatulul de Panificație din Bălți*. Следовательно, *третий критерий был соблюден*.

**4. Риск искажения конкуренции.** В случае с АО *Franzeluța* налицо существенный риск искажения конкуренции. По данным самой компании, число ее клиентов в Республике Молдова превышает 2000. При этом 70% продукции *Franzeluța* реализуется в Кишиневе, а 30% — в других населенных пунктах страны. Предприятие охватывает 37–40%



Табл. 6. Производство хлеба и хлебобулочных изделий в Республике Молдова

Показатель	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Общий объем продукции, произведенной в Республике Молдова, тыс. т	89,2	90,2	91,8	105,2	109,7	108,4	112,3	122,8	135,8
Продукция АО <i>Franzeļuța</i> , тыс. т	—	—	—	—	—	57,6	56,1	62,4	84,7
Доля продукции АО <i>Franzeļuța</i> в общем объеме продукции, %						53,13	49,9	50,81	62,37

Источник: таблица составлена на основании данных Национального бюро статистики Республики Молдова//Производство хлеба и хлебобулочных изделий в Республике Молдова, 2000-2008 г.г.

рынка Республики Молдова и примерно 87% рынка Кишинева. Таким образом, АО *Franzeļuța* доминирует на рынке. Следовательно, риск искажения конкуренции неизбежен, поскольку предприятия, лидирующие на рынке, склонны изменять свое поведение: устранять конкурентов с рынка, блокировать доступ новых, повышать цены на продукцию и т.д. Таким образом, *четвертый критерий был соблюден.*

На основании проведенного анализа можно сделать вывод, что мера поддержки в виде предоставления предприятию *Franzeļuța* определенного объема пшеницы **является государственной помощью.**

В рассмотренном случае соблюдение всех критериев очевидно и это легко доказать. Однако зачастую бывает довольно сложно отличить государственную помощь от прочих действий государства, поэтому необходимо знать критерии, позволяющие разграничить и идентифицировать меры государственной помощи.

В тех случаях, когда с помощью приведенных критериев сделать это невозможно, применяется тест частного инвестора и его производные (тесты частного кредитора, частного покупателя, частного продавца), а также тест оператора в рыночной экономике. Государственная помощь и прочие действия государства, например, государственные инвестиции, могут иметь общие составляющие, такие как субъект, источник финансирования и т.д. Однако они не одинаковы по своей цели и сути и их можно разграничить, ответив на вопрос, действовало ли государство как частный субъект.

## Этап II. Оценка правильности определения цели

**Определение степени эффективности/справедливости действий.** Последствия выдачи госпомощи непосредственно связаны с изменением поведения ее получателя в лучшую сторону, что позволяет достичь намеченной цели. Если целью является эффективность, то положительные последствия можно описать в виде роста или спада активности на рынке, что считается благоприятным для общих интересов. Если цель — справедливость, то положительные последствия заключаются в предоставлении продукции, для которой характерна консолидированная справедливость или изменение способа производства: размещение в другом регионе,

использование иных факторов производства (например, работников с ограниченными возможностями) и т.д.<sup>16</sup>

В случае с АО *Franzeļuța* целью предоставления государственной помощи была, прежде всего, *справедливость*, так как помощь предназначалась для обеспечения населения хлебом, т.е. *социально значимой продукцией*. Таким образом, данная мера отвечает социальным задачам государства.

Вместе с тем, предоставление помощи связано и с *эффективностью*, поскольку данная мера была направлена на возмещение убытков, понесенных АО *Franzeļuța* при производстве и реализации шести видов хлеба, а значит, на спасение предприятия, оказавшегося в сложном положении. Как отмечалось выше, около 70% продукции предприятия предназначено потребителям в Кишиневе, тогда как в остальные районы республики распределяется только 30%. По данным Национального бюро статистики, приведенным в таблице 6, в последние годы объем производства хлебобулочных изделий возрастал. Обратим внимание, что объем производства АО *Franzeļuța* и доля его продукции в общем объеме производства по республике в 2008 году, после предоставления государственной помощи, существенно увеличились. При этом сумма, вырученная от реализации продукции, сократилась с 944,3 млн леев в 2007 году до 879,0 млн леев в 2008 году.

Исходя из изложенного выше, можно заключить, что основным интересом правительства при предоставлении государственной помощи было возмещение убытков, понесенных АО *Franzeļuța*. Весомый аргумент в пользу этого утверждения — тот факт, что *государство является мажоритарным акционером Franzeļuța*. Таким образом, *эффективность при выдаче государственной помощи преобладает над ее справедливостью*, а реальные цели отличаются от заявленных.

**Эффективность помощи как инструмента для реализации намеченной цели.** Данный критерий предполагает доказательство выгоды госпомощи путем сравнения ее с альтернативными инструментами.

В Республике Молдова на протяжении многих лет сохраняется сложное экономическое положение.

<sup>16</sup> Nitsche R., Heidhues P. Study on methods to analyse the impact of State aid on competition. — European Economy, №244, February 2006.



Так, в 2008 году 32% населения находилось за чертой бедности; в этих условиях проблема общественного благосостояния, в частности, обеспечения жителей республики хлебом, приобретает особую важность.

За последние годы в Молдове произошли определенные институциональные изменения на законодательном и исполнительном уровнях. Однако преграды на пути промышленного развития страны, повышения конкурентоспособности ее товаров, притока инвестиций по-прежнему сохраняются. Среди них — обременительные условия лицензирования, безосновательные проверки на предприятиях, противоречия в законодательстве, отсутствие эффективных инструментов для обеспечения здоровой конкуренции.

На момент предоставления государственной помощи АО *Franzeļuța* в Молдове внедрялась правительственная программа «Модернизация страны — благосостояние народа». Заявленная цель программы — обеспечить непрерывное экономическое развитие страны и повысить благосостояние граждан. На рынке Республики Молдова около 200 хозяйствующих субъектов работают в области хлебопечения и производства хлебобулочных изделий. В этих условиях предоставление государственной помощи крупнейшему оператору на рынке не может считаться оптимальным политическим способом решения социальных проблем. Следовательно, *данный инструмент неэффективен для реализации намеченной цели*. Эффективной была бы, напротив, помощь государства малым и средним предприятиям, особенно в тех регионах, где проблема бедности стоит наиболее остро; создание условий для привлечения иностранных инвесторов; модернизация процессов производства хлеба и применяемых технологий.

**Тестирование стимулирующего эффекта госпомощи.** Тестирование призвано доказать, что предприятие не смогло бы добиться стоящих перед ним целей, если бы ему не была оказана помощь со стороны государства. Помощь может быть одобрена только тогда, когда она приносит выгоду не только самому предприятию-получателю, но и конкурентной среде, потребителям, а не является лишь перечислением средств.

В ситуации с АО *Franzeļuța* речь может идти лишь о стимулирующем эффекте постфактум, т.е. на основании реальных результатов, достигнутых предприятием благодаря государственной помощи.

На момент получения государственной помощи убытки АО *Franzeļuța* составляли 32 млн леев. Задолженность предприятия начала накапливаться с 2003 года, когда Правительство обязало его производить так называемый социальный (дешевый) хлеб и продавать его по ценам ниже рыночных. Таким образом государство стремилось предупредить выход с рынка предприятия, производящего

социально значимую продукцию и снять социальную напряженность.

Анализ данных, предоставленных Национальным бюро статистики, свидетельствует: объем производства АО *Franzeļuța* увеличился с 62 439,5 т в 2007 году до 84 768,0 т в 2008 году, а его доля на рынке — с 50,86% до 62,42%, что, безусловно, стало результатом предоставления государственной помощи. Поскольку пшеница является сырьем для выпечки хлеба, можно говорить о влиянии государственной помощи на предельные издержки производства, а следовательно, на объем производства и цены субсидируемых товаров.

Другой важный момент: за тот же период количество предприятий, производящих хлеб и хлебобулочные изделия, сократилось с 52 до 48, а число их работников — с 4500 до 4400 человек.<sup>17</sup> Это свидетельствует о том, что помощь, предоставленная АО *Franzeļuța*, отрицательно повлияла на конкуренцию, а барьеры входа на рынок хлебопечения Республики Молдова укрепились. Однако невозможно достоверно установить, стало ли оказание госпомощи единственной причиной выхода четырех предприятий-конкурентов с рынка.

Несмотря на то, что предприятие реализовывало хлеб по цене ниже себестоимости, его убытки не возросли, а напротив, сократились до 6 млн леев. Отметим, однако, что качество продукции хлебобулочного комбината улучшилось: в производство были запущены новые сорта хлеба, в том числе, нарезанного, с различными добавками и т.д. В рассматриваемый период стоимость хлеба оставалась неизменной, а с 1 февраля 2009 года цена на три вида социального хлеба снизилась на 25–35%. Общий объем производства в данной отрасли увеличился с 122 771,6 т. до 135 800 т. Принимая во внимание этот факт, а также стабилизацию положения АО *Franzeļuța* в результате предоставления государственной помощи, можно прийти к заключению, *что стимулирующий эффект имел положительную тенденцию*.

**Оценка пропорциональности государственной помощи.** Следует определить, можно ли достичь аналогичного результата при меньшем объеме помощи. Получатель помощи должен представить доказательства того, какой именно размер помощи необходим ему для возмещения расходов на дополнительную деятельность, на которую была выделена помощь, а именно, на реализацию проекта, финансируемого за счет помощи, если она не будет оказана.

Чтобы предоставление помощи было одобрено, ее размер должен ограничиваться необходимым минимумом. Соблюдение данного правила пропорциональности зависит от формы конкретной помощи. При отсутствии механизма, позволяющего определить избыток помощи, либо в случаях

<sup>17</sup> Данные Национального бюро статистики Республики Молдова.



вмешательства государства в те сферы, в которых риск или убытки вызваны его действиями и/или выгоды полностью предоставляются другим инвесторам, данная мера не считается пропорциональной.<sup>18</sup>

Государственная помощь, предоставленная АО *Franzeļuța*, составила 9 тыс. т пшеницы стоимостью приблизительно 40 млн леев. Эта помощь была использована для покрытия убытков, понесенных от продаж социального хлеба по сниженным ценам.

### **Этап III. Оценка влияния государственной помощи на компанию-получателя, ее конкурентов и потребителей**

Воздействие госпомощи на положение АО *Franzeļuța* на рынке. Рассмотрим основные параметры такого воздействия.

■ Изменение стоимости предприятия. В рассматриваемом случае изменение стоимости предприятия выразилось в первую очередь в сокращении его задолженности перед партнерами. Как уже было сказано, с 2003 года убытки АО *Franzeļuța* от продажи социального хлеба по цене ниже рыночной постепенно накапливались и к 2008 году составили 32 млн леев. После выдачи госпомощи задолженность предприятия сократилась до 6 млн леев, при этом оно продолжало реализовывать социальный хлеб.

■ Изменение объема производства. Объем производства предприятия вырос с 62 439,5 т в 2007 году до 84 768,0 т в 2008 году. В целом по республике производство хлеба увеличилось с 122 771,6 т в 2007 году до 135 800 т в 2008 году, в том числе, благодаря предоставлению аналогичной помощи в размере 2000 т пшеницы АО *Combinatul de Panificație din Bălți*.

Теоретически, эти цифры свидетельствуют о положительной тенденции на рынке производства хлеба. Однако, наблюдения, проведенные в продовольственных магазинах Кишинева, где реализуется 70% продукции АО *Franzeļuța*, показывают: социальный хлеб, необходимость выпуска которого была основной причиной предоставления государственной помощи, продается в ограниченном количестве, а некоторые магазины сокращают его поставки, что вызывает недовольство покупателей. Отметим, что доля социального хлеба в общем объеме производства предприятия составляет лишь 40%.

■ Сокращение предельных издержек производства. АО *Franzeļuța* работает на рынке много лет и имеет в своем распоряжении современное производственное оборудование и новейшие технологии. Поэтому предоставление 9000 т пшеницы заметно повлияло на предельные издержки компании, не только уменьшив риск выхода с рынка, но и поспособствовав ее расширению.

■ Изменение рыночной доли предприятия. В результате выдачи государственной помощи доля АО *Franzeļuța* на рынке хлебопечения Республики Молдова возросла с 50,86% до 62,42%, т.е. почти на 12%. В условиях нормального соперничества увеличение рыночной доли одного из хозяйствующих субъектов можно было бы считать положительным фактором. Однако в случае предоставления государственной помощи речь о собственных достижениях предприятия идти не может.

Таким образом, *предоставление государственной помощи АО Franzeļuța имело для него положительные последствия: сокращение задолженности и предельных издержек, рост объема производства и увеличение рыночной доли.*

**Воздействие госпомощи, оказанной АО *Franzeļuța*, на его конкурентов.** Рассмотрим наиболее существенные его параметры.

#### **А. Характеристики государственной помощи.**

■ Избирательность и асимметричность. Избирательность выражается в том, что помощь была оказана лишь двум из 48 компаний, действующих на рынке хлебопечения. Асимметрия заключается в том, что значительный объем помощи (в данном случае, пшеницы) был выдан предприятию, занимающему лидирующую позицию на рынке, в условиях, когда после засухи 2007 года цены на пшеницу возросли. Следовательно, помощь АО *Franzeļuța* является избирательной и асимметричной.

■ Объем государственной помощи. Его можно рассчитать по формуле:

$$\text{Объем} = \frac{\text{абсолютная величина помощи}}{\text{затраты на осуществление деятельности}}$$

В случае АО *Franzeļuța* данный показатель составляет:

$$\text{Объем} = \frac{40 \text{ (млн. леев)}}{32 \text{ (млн. леев)}} = 1.25$$

Итак, объем государственной помощи АО *Franzeļuța* оценивается как 1,25. Абсолютная величина госпомощи составляет 40 млн леев (оценочная стоимость 9 тыс. т пшеницы), а затраты на осуществление деятельности, для возмещения которых предоставлена помощь, — 32 млн леев (убытки предприятия от продажи, так называемого, социального хлеба, на производство которого была выделена помощь).

■ Кратность предоставления государственной помощи. Помощь, неоднократно выдаваемая одной и той же компании, представляет большую опасность для конкурентной среды, чем однократная. АО *Franzeļuța* многократно получало поддержку государства в виде безвозмездных займов пшеницы из государственного резерва.

<sup>18</sup> Ex-post Evaluation of the Impact of Rescue and Restructuring Aid on the International Competitiveness of the Sector(s) Affected by Such Aid, Final Report to The European Commission – Enterprise Directorate-General, By London Economics, June 2004.



## В. Характеристики получателя господомощи.

■ Размер компании и ее положение на рынке. Государственная помощь крупным компаниям сильнее искажает конкурентную среду, чем помощь малым предприятиям, поскольку первые получают больше возможностей осуществлять антиконкурентные практики в отношении других участников рынка.

Как уже отмечалось, АО *Franzeļuca* занимает 87% рынка по производству хлеба и хлебобулочных изделий в Кишиневе и около 37–40% — во всей Республике Молдова. *Доминирующее положение компании увеличивает риск искажения конкуренции.*

■ Срок работы на рынке. Оказание государственной помощи новым компаниям может иметь более благоприятные последствия, поскольку помогает им преодолеть трудности, сопутствующие этапу становления и обусловленные несовершенством рынка. АО *Franzeļuca* ведет свою историю от государственного хлебобулочного комбината, основанного в 1940-х годах прошлого века, так что *за долгие годы работы смогло обеспечить себя всем необходимым оборудованием и технологиями.*

■ Эффективность. Наиболее работоспособные предприятия могут сосуществовать с менее эффективными конкурентами.<sup>19</sup> Чтобы государственная помощь была полезной, она должна предоставляться лишь наиболее эффективным компаниям. На практике же оценить этот параметр сложно, и правительства зачастую выделяют государственную помощь, руководствуясь не соображениями эффективности, а политическими резонами.

АО *Franzeļuca* накопило очень крупные задолженности, что обусловило необходимость вмешательства со стороны правительства. В данных обстоятельствах сложно судить об эффективности или неэффективности предприятия: его финансовые трудности были следствием решения правительства, обязавшего компанию продавать часть своей продукции по цене ниже себестоимости. *Но с учетом того, что в условиях роста уровня бедности проблема снабжения жителей республики дешевым хлебом встает все более остро, а государство является мажоритарным акционером АО *Franzeļuca*, считаем принятое решение правильным.*

## С. Характеристики рынка.

Показатели структуры рынка дают возможность прогнозировать его эволюцию на значительных временных отрезках. Долгосрочные анализы, в свою очередь, позволяют компетентным органам принимать верные решения о предоставлении государственной помощи, а также помогают выявить и предотвратить ситуации краха рынка.

■ Модель рыночной конкуренции. Исследование рынка хлебопечения Республики Молдова показывает, что он относится к модели конкуренции

по Курно: предприятия характеризуются совокупным, агрегатным спросом, а объем производимой ими продукции зависит от объема государственной помощи. Если государственная помощь не предоставляется, принцип максимизации прибыли вынуждает компании выпускать лишь такое количество товара, при котором добавочный доход, полученный в результате производства дополнительной единицы продукции, равен предельным издержкам производства.<sup>20</sup> Продажа дополнительно произведенной единицы товара увеличивает прибыль предприятия, но ведет к снижению цен, а следовательно, ослабляет мотивацию увеличивать производство. Таким образом, в условиях несовершенной конкуренции сбалансированная цена превышает предельные издержки, а крах рынка влияет на объем продукции и цены, по которым она реализуется.

В контексте модели конкуренции по Курно потребитель получает выгоду от господомощи пропорционально количеству потребляемых товаров, а производитель терпит убытки пропорционально количеству производимых товаров, поскольку снижение цен на продукцию перенаправляет прибыль от производителя к потребителю.<sup>21</sup> Таким образом, в случае АО *Franzeļuca* можно утверждать, что государственной помощью воспользовались потребители: продавая дешевый хлеб, предприятие привлекло клиентов соперничающих предприятий, что в итоге вызвало искажение конкуренции.

■ Степень концентрации рынка. Если все прочие показатели рынка стабильны, то при усилении его концентрации степень искажения конкуренции возрастает. Причина в том, что при слабо концентрированном рынке хозяйствующие субъекты обладают незначительной долей рынка, поэтому могут оказывать лишь умеренное влияние на рыночную цену, и наоборот.

Коэффициент концентрации рассчитывается как сумма рыночных долей  $n$ -ного количества предприятий, обладающих наибольшими долями на данном рынке:

$$RC = \sum_{n=1}^i qn$$

где:

**RC** — коэффициент концентрации на данном рынке;

**qn** — рыночная доля предприятия  $n$ ;

**i** — количество предприятий на рынке.

На основании рыночных долей крупнейших хозяйствующих субъектов было рассчитано, что повышение уровня концентрации рынка хлеба и хлебобулочных изделий Молдовы с 2007 по 2008 год составило около 17 единиц и достигло 72%.

<sup>20</sup> Collie, D., "Prohibiting State Aid in an Integrated Market: Cournot and Bertrand Oligopolies with Differentiated Products", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Vol. 2, no. 3, 2002.

<sup>21</sup> Brander, J. and Spencer, G., "Export Subsidies and International Market Share Rivalry", *Journal of International Economics*, 1985.

<sup>19</sup> Jensen M., Meckling W. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. — *Journal of Financial Economics*, 1976, V.3, №4. — pp. 305 — 360.



При более высокой степени концентрации рынка изменение поведения одного предприятия не оказывает значительного воздействия на конкурентов, поскольку затрагивает лишь небольшой сегмент (по сравнению с размером рынка в целом).

Следовательно, можно сделать вывод, что в случае АО *Franzeļuca*, несмотря на то, что воздействие на конкуренцию имело место, оно не было слишком значительным из-за высокой концентрации рынка.

■ Степень дифференциации продукции. Влияние господомощи будет значительным, если предприятие-получатель производит товары, схожие с теми, которые выпускают конкуренты, при том что эти товары могут быть заменяемыми.<sup>22</sup> Если степень дифференциации продукции выше, конкуренты будут лучше защищены от потерь: потребители отдадут предпочтение компании-получателю господомощи, только если она предложит им крупные скидки.

В случае с АО *Franzeļuca* мы имеем дело именно с крупными скидками. Так, согласно данным самой компании, государственная помощь была использована для покрытия убытков при производстве социального хлеба, что позволило обеспечить его дальнейшие продажи. Более того, ассортимент продукции, выпускаемой АО *Franzeļuca*, гораздо шире, чем у конкурентов. В любом случае *предприятие, получившее государственную помощь, находится в более выгодном положении с точки зрения дифференциации продукции.*

■ Асимметричный размер предприятий. Крупное предприятие, получившее господомощь, способно нанести гораздо больший ущерб конкурентной среде, создавая барьеры входа на рынок, устраняя конкурентов, изменяя цены и т.д., тогда как аналогичная помощь малому предприятию позволит ему эффективнее конкурировать на рынке.<sup>23</sup>

В рассматриваемом случае *помощь была оказана крупнейшему предприятию на рынке, которое располагает наибольшими производственными и кадровыми ресурсами, а также значительным потенциалом роста и владеет более 50% рынка, а значит, налицо повышенный риск искажения конкуренции.*

■ Барьеры входа на рынок и выхода с него. Наличие барьеров входа на рынок способствует искажению конкуренции, так как прибыль компаний, защищенных от появления новых конкурентов, выше, чем в обычной конкурентной среде.<sup>24</sup> В этих условиях получатель государственной помощи будет стремиться злоупотребить своим доминирующим положением.

По требованию правительства АО *Franzeļuca реализует социальный хлеб по ценам в два—три раза ниже, чем у конкурентов, что позволяет ему сохранять за собой значительную долю рынка и создает барьеры для входа на рынок новых компаний.*

В долгосрочной перспективе это отрицательно сказывается и на конкуренции, и на потребителях.

■ Характер спроса, предложения и использования мощностей. Если на средства государственной помощи создается новый рынок, эффект искажения незначителен: помощь благоприятно влияет на конкуренцию, способствуя вовлечению других предприятий в производство соответствующих товаров и услуг. Единственным важным параметром, который необходимо определить, является наличие барьеров входа. Иначе обстоят дела на развивающемся рынке: в этом случае государственная помощь стимулирует развитие компаний-получателей в ущерб конкурентам.<sup>25</sup> Если же помощь оказана предприятию, действующему на стагнирующем рынке, она будет иметь благоприятный эффект для потребителей, так как компания-получатель выживет, получив возможность внедрять инновации и укреплять свою производственную деятельность.

*АО Franzeļuca действует на развивающемся рынке с постоянным спросом, компания полностью использует свои мощности. Следовательно, оказание ей государственной помощи в долгосрочной перспективе может способствовать развитию предприятия в ущерб конкурентам.*

■ Технологии и инновации не представляют существенного значения в контексте данного анализа, так как рынок хлебопечения сам по себе не является инновационным, поэтому *предоставление государственной помощи АО Franzeļuca не оказывает решающего влияния на этот аспект рынка.*

■ Изменение числа конкурентов. Вскоре после оказания помощи АО *Franzeļuca* рынок хлебопечения покинули четыре компании-конкурента. Возможно, это произошло под влиянием ряда факторов. Но несомненно, что одним из них стала господомощь: она способствовала не только удержанию АО *Franzeļuca* на рынке, несмотря на имеющиеся долги, но и росту его рыночной доли, расширению ассортимента и повышению качества продукции. Другим существенным фактором является то, что в 2007 году в результате засухи качество пшеницы заметно ухудшилось, а цены на сырье значительно выросли. *В этих условиях безвозмездное предоставление пшеницы АО Franzeļuca нанесло серьезный удар по его конкурентам.*

<sup>22</sup> Fingleton, J., Ruane, F., and Ryan, V., "A Study in Market Definition in Practice in State Aid Cases in the EU", for the European Commission, 1998.

<sup>23</sup> Nitsche R., Heidhues P. Study on methods to analyze the impact of state aid on competition. — European Economy, Economic Papers, №244, European Commission, Brussels, February 2006.

<sup>24</sup> Tirole, J. The Theory of Industrial Organization. — The MIT Press, Cambridge, MA. — 1988.

<sup>25</sup> Barrett W. Problems with State Aid to New or Expanding Businesses. — Southern California Law Review, vol. 58, №4, 1985.



■ Динамика численности работников в отрасли. После ухода части конкурентов с рынка сократилась и численность работников данной отрасли. Так, если в 2007 году в ней было занято 4500 человек, то в 2008 году — уже 4400 человек, что очень серьезно, учитывая уровень безработицы в Республике Молдова.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что *рост АО Franzeluța, возможно, произошел за счет конкурентов, не получивших государственной помощи, таким образом, было спровоцировано искажение конкуренции на рынке хлебопечения Республики Молдова.*

**Воздействие госпомощи, оказанной АО Franzeluța, на потребителей.** Как уже показано выше, государственная помощь ведет к снижению цен, тем самым создавая условия для роста излишка потребителя. Его выгода рассчитывается по формуле:

**Выгода потребителя = цена при отсутствии государственной помощи – цена после оказания государственной помощи.**

В рассматриваемом случае можно с самого начала предположить, что потребители окажутся в выигрыше, поскольку они будут платить меньше за хлеб, произведенный из пшеницы, безвозмездно предоставленной государством.

Согласно данным АО *Franzeluța*, в течение года после получения госпомощи предприятие изготовило 13 800 т социального хлеба и продавало его по средней цене 3 лея за 1 кг (3000 леев за т). Рыночная же цена хлеба составляла 7 леев за 1 кг (7000 леев за т). Следовательно, выгода потребителя составила:

**Выгода потребителя =  $13800 \cdot 7000 - 13800 \cdot 3000 = 55,2$  млн леев.**

Это значение рассчитано приблизительно, без учета выгоды потребителя от повышения качества и расширения ассортимента продукции.

Из сказанного можно сделать вывод, что *предоставление государственной помощи АО Franzeluța положительно действовало на потребителя.*

#### **Этап IV. Оценка воздействия государственной помощи на общественное благосостояние**

Рассчитаем воздействие госпомощи на общественное благосостояние. Оно предполагает вмешательство государства в процесс распределения и перераспределения ресурсов для обеспечения такого уровня жизни, который считается нормальным в соответствующем обществе. В контексте государственной помощи это означает

обеспечение всех потребителей необходимыми товарами и услугами.

Если благосостояние производителя может быть приравнено к излишку производителя, то общественное благосостояние включает в себя не только сумму излишков потребителей и производителей, но и то, каким образом распределяется благосостояние между гражданами. При этом влияние государственной помощи на общественное благосостояние сложнее поддается оценке.

Для расчета чистого общественного благосостояния необходимо представить все выгоды и потери в денежном выражении по следующей формуле<sup>26</sup>:

$$BSN = C + P + BG$$

где:

**C** — изменение выгоды потребителей;

**P** — изменение выгоды производителей;

**BG** — изменение бюджетных доходов.

**Выгода потребителей** — это разница между ценой, которую пришлось бы заплатить потребителю при отсутствии государственной помощи, и ценой, заплаченной им после оказания такой помощи предприятию-производителю.

**Изменение выгоды производителей** оценивается на основании роста или падения уровня продаж, полученной прибыли, изменения числа рабочих мест у получателя государственной помощи и его конкурентов.

**Изменение бюджетных доходов** — это разница между расходами и доходами предприятия в результате предоставления государственной помощи. К расходам относится стоимость государственной помощи как таковой и упущенная выгода бюджета в результате предоставления госпомощи. Доходы формируются за счет дополнительных отчислений в государственный бюджет, возникших после оказания госпомощи.

Произведем расчет применительно к АО *Franzeluța*.

Изменение выгоды потребителей, как уже показано, составило 55,2 млн леев:

$$C = 13800 \cdot 7000 - 13800 \cdot 3000 = 55,2 \text{ млн леев.}$$

В отношении выгоды производителей имеются следующие данные:

- 1) потери получателя сократились до 6 млн леев;
- 2) продажи выросли на 22 328,5 т, из которых:
  - a) 13 800 т — социальный хлеб, продаваемый по средней цене 3 лея за 1 кг;
  - b) 8528,5 т — хлеб, продаваемый по цене примерно 7 леев за 1 кг;
  - c) торговая наценка — не более 10%;

<sup>26</sup> Boradman A.E., Greenberg D.H., Vining A.R., Weimer D.L. Analiza cost-beneficiu. Concepte și practică", ed. II-a, editura Arc, 2004, — p.101—103



- 3) доходы от продаж по всей отрасли снизились примерно на 35 млн леев;<sup>27</sup>
- 4) с учетом торговой наценки упущенная выгода в отрасли составила 3,5 млн леев.

Таким образом, можно подсчитать:

$$P = -6 \text{ млн леев} + 10,1 \text{ млн леев} - 3,5 \text{ млн леев} = 0,6 \text{ млн леев.}$$

Итак, выгода производителей отрасли составила примерно 0,6 млн леев.

Для оценки изменения бюджетных доходов имеются следующие данные:

- стоимость государственной помощи равняется 40 млн леев;
- упущенная выгода бюджета из-за сокращения доходов от продаж оценивается в 2,52 млн леев (невыплаченный НДС на хлеб и хлебобулочные изделия составляет 8%<sup>28</sup>).

$$BG = -(40 \text{ млн леев} + 2,52 \text{ млн леев}) = -42,52 \text{ млн леев.}$$

Таким образом, изменение бюджетных доходов оценивается в **-42,52 млн леев**.

На основании этих данных можно рассчитать чистую социальную выгоду:

$$BSN = 55,2 + 0,6 - (40 + 2,52) = 13,28.$$

Следовательно, показатель общественного благосостояния в денежном выражении, достигнутый в результате предоставления государственной помощи АО *Franzeļuța*, составляет **13,28 млн леев**.

## Этап V. Сопоставление затрат и выгод

Сравнение положительных и отрицательных эффектов оказания государственной помощи — последний и самый важный этап анализа, развязка всего процесса. Именно он позволяет компетентным органам принять окончательное решение: выдать ли предприятию помощь, потребовать ли выполнения определенных условий для ее получения или отказать в ее предоставлении.

Очевидно, что все перечисленные выше составляющие (получатели, конкуренты, поставщики, факторы производства, потребители), следует рассматривать как единое целое и в равной степени учитывать при оценке воздействия государственной помощи.

Проведенные расчеты показали, что **оказание государственной помощи АО *Franzeļuța* положительно повлияло на общественное благосостояние** в Республике Молдова благодаря тому, что ресурсы были направлены на производство

социального хлеба, реализуемого по очень низким ценам, то есть на благо потребителей.

Однако **воздействие на конкуренцию, особенно в долгосрочной перспективе, может быть отрицательным**, поскольку рыночная доля предприятия, и до этого доминировавшего на рынке, еще более возросла, а барьеры входа на рынок укрепились.

Данное воздействие необходимо нейтрализовать, на что направлены постановления Правительства № 609 от 30.10.2009 г. «О возврате продовольственной пшеницы некоторыми экономическими агентами» и № 893 от 29.12.2009 г. «О возврате продовольственной пшеницы акционерными обществами *Combinatul de Panificație din Chișinău* и *Franzeļuța*».

Кроме того, в рассматриваемом случае **полученная выгода совпала с социальными задачами государства**. Важнейший вопрос, возникающий в этой связи: является ли господдержка и хлебобулочных изделий Республики Молдова, наиболее подходящим инструментом для решения социальных проблем, и насколько это правильно с точки зрения защиты конкурентной среды.

Считаем, что **в данном случае более важны долгосрочные последствия, нежели кратковременная выгода**. Временный рост общественного благосостояния не всегда является самым весомым аргументом при принятии решения о предоставлении помощи. Оптимальным вариантом здесь стало бы развитие на данном рынке конкурентной среды, что в долгосрочной перспективе гарантирует непрерывное обеспечение жителей Республики Молдова хлебом по доступной цене.

В последние десятилетия Республика Молдова четко обозначила свое стремление к европейской интеграции, в том числе, в сфере предоставления государственной помощи и развития конкурентной среды. Проведенное исследование научно-теоретической базы по данным вопросам и анализ практической деятельности Национального агентства по защите конкуренции (НАЗК) призваны способствовать дальнейшему продвижению Молдовы по пути гармонизации национального конкурентного законодательства с европейскими стандартами.

**Кэраре Виорика**,  
проф., д. э. н.,  
директор Национального агентства  
по защите конкуренции Молдовы

**Салтер Александр**,  
к. э. н., преподаватель,  
Молдавская экономическая академия

<sup>27</sup> Данные из официальной корреспонденции НАЗК и АО „*Franzeļuța*”.

<sup>28</sup> Фискальный кодекс Республики Молдова.