



ОПОРА РОССИИ

ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Исх. № 634 от 20.04.2020 г.

Заместителю руководителя
Федеральной антимонопольной
службы

С.А. Пузыревскому

Уважаемый Сергей Анатольевич!

В ответ на Ваше обращение №СП/5472/20 от 28.01.2020 Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» направляет предложения для включения в Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации.

Приложение: Предложения на 11 л.

С уважением,

Исполнительный директор

Шубин А.Н.

Предложения «ОПОРЫ РОССИИ» для включения в ежегодный Доклад ФАС России о состоянии конкуренции в Российской Федерации.

«ОПОРА РОССИИ» в рамках ежегодного мониторинга состояния предпринимательского климата провела опрос среди субъектов малого и среднего предпринимательства о состоянии конкуренции в России. Опрос проводился региональными отделениями организации по всей стране. В мониторинге принимали участие юридические лица, индивидуальные предприниматели и самозанятые. При этом анкету заполнили не только официально зарегистрированные самозанятые, но и те, кто до сих пор остается в тени.



Респонденты отвечали на вопросы, которые затрагивали оценку уровня конкуренции, количество конкурентов, качество работы антимонопольных органов, наличие административных барьеров, успешность бизнеса, частичную оценку предпринимательского климата. Обращаем Ваше внимание, что опрос проводился до распространения коронавирусной инфекции COVID-19 на территории России.

Для начала респондентам было предложено оценить состояние своего бизнеса. 27,7% (на 1,7% больше чем в прошлом году) предпринимателей отметили, что их бизнес развивается плохо. Целых 4,6% не смогли оценить, насколько успешно идут дела.

диаграмма 2. Насколько успешно развивается Ваш бизнес?



В общей сложности 59,8% опрошенных оценили конкуренцию на рынке как «очень или достаточно сильная», что на 7,2% меньше, чем в прошлом году.

Как следует из ниже представленной диаграммы, 59,1% опрошенных предпринимателей считают, что за прошедший год конкуренция усилилась (на 7,9% меньше, чем в прошлом году). В ходе опроса 7,3% респондентов отметили ослабление конкуренции в своей отрасли.

диаграмма 3. Как Вы оцениваете конкуренцию в Вашем бизнесе на сегодняшний день?

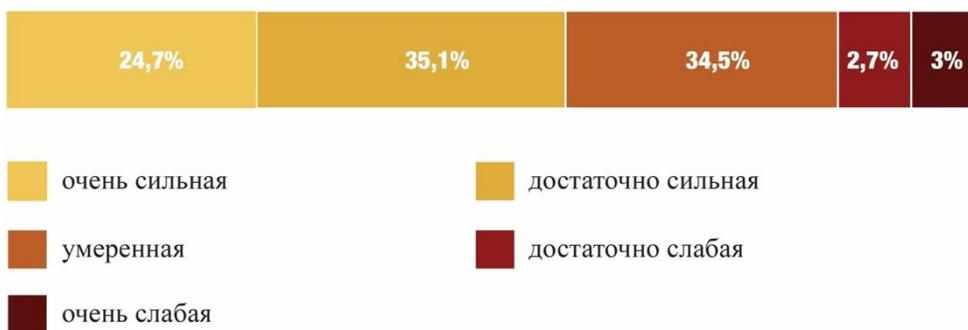
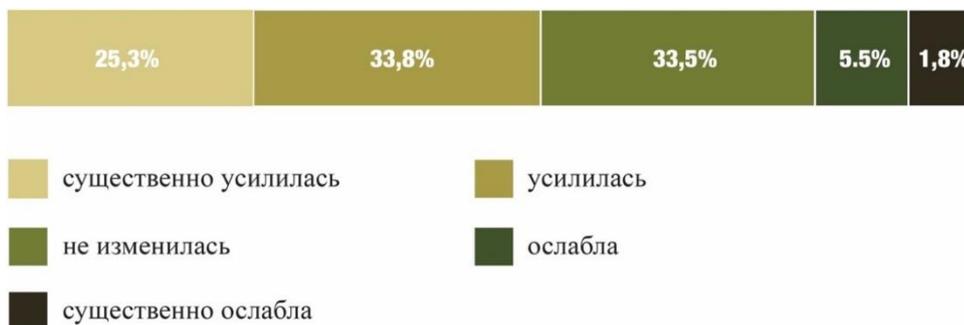


диаграмма 4. Как изменилась конкуренция в Вашем бизнесе за последний год?



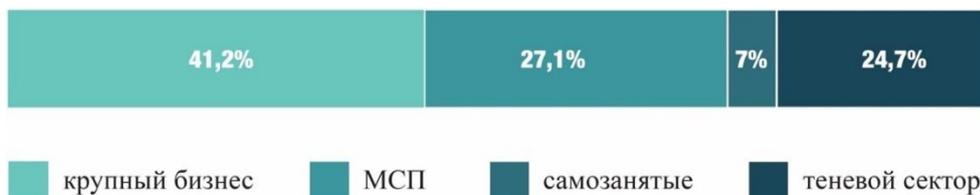
При этом больше половины респондентов (57,3%) сообщило, что количество конкурентов на их рынке возросло за последний год. Этот показатель снизился в сравнении с прошлогодним на 1,7%.

диаграмма 5. Как изменилось количество конкурентов Вашего бизнеса на основном рынке товаров (услуг) за последний год?



Основными своими конкурентами малые предприниматели считают представителей крупного бизнеса (41,2%) и теневой сектор (24,7%). Также в этом году целых 7% предпринимателей отметили в качестве конкурентов самозанятых граждан. В прошлом году их никто всерьез конкурентом не считал.

диаграмма 6. Кого Вы считаете основным конкурентом?



В ходе опроса предприниматели оценивали условия создания бизнеса с нуля и ведения хозяйственной деятельности уже существующими предприятиями. Всего лишь 25% респондентов оценили положительно условия ведения существующего бизнеса и 25,6% оценили возможность открытия бизнеса с нуля. Остальные 75% респондентов оценивают условия ведения бизнеса и начала его с нуля как средние или неблагоприятные.

диаграмма 7. Оценка условий создания бизнеса с нуля и ведения хозяйственной деятельности существующими предприятиями (оценка «1» - очень неблагоприятные, оценка «5» - очень благоприятные.)



Также респондентов спрашивали, считают ли они, что состояние конкурентной среды за последний год улучшилось, а антиконкурентных действий со стороны органов власти стало меньше. Анализ ответов позволяет сделать вывод, что предприниматели не согласны с указанными утверждениями.

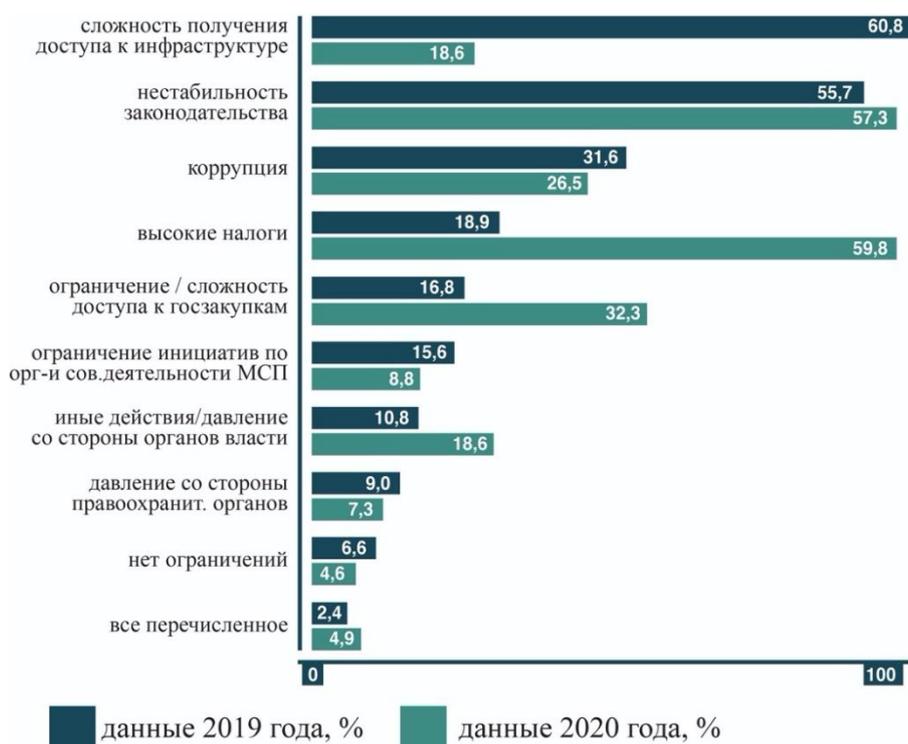
диаграмма 8. Оценка динамики состояния конкурентной среды и действий органов власти (оценка «1» - категорически не согласен, оценка «5» - полностью согласен)



По итогам оценки этих двух блоков вопросов можно сделать вывод о настороженном отношении предпринимателей к существующим правилам игры на рынке и достаточно низкой оценке состояния конкурентной среды.

Представители малого и среднего бизнеса отметили основные административные барьеры, препятствующие их деятельности. Итоги опроса показали, что больше всего мешают развитию бизнеса высокие налоги и нестабильность российского законодательства. По сравнению с прошлым годом резко улучшились оценки респондентов по ситуации с доступом к инфраструктуре. Все 18,6% опрошенных отметили сложности с получением доступа к ней (в прошлом году - 60,8%). Высокие налоги, наоборот отметили на 40,9% больше респондентов чем в прошлый раз. Количество респондентов, отметивших сложности доступа к закупкам выросло в 2 раза.

диаграмма 9. Административные барьеры, препятствующие ведению бизнеса, % от числа респондентов (предлагалось выбрать более 1 варианта ответа)



Более 53% опрошенных указывали на наличие барьеров, требующих значительных затрат на их преодоление. Данный показатель снизился по сравнению с прошлым годом на 6,3%. Только 5,2% респондентов считает, что административных барьеров в их отрасли нет.

диаграмма 10. Наличие административных барьеров



Также в этом году на 1% повысилось количество респондентов отметивших увеличение количества барьеров (29,9%). А вот снижение количества барьеров, наоборот, отметило меньше предпринимателей (13,4% против 15,3% в прошлом году). Меньше 1% респондентов отметили, что раньше барьеров в их сфере не было, а в прошедшем году появились.

диаграмма 11. Динамика наличия административных барьеров за последний год.



Помимо проведения ежегодного мониторинга эксперты «ОПОРЫ РОССИИ» курируют вопросы развития конкуренции и работают с системными проблемами в различных сферах, которые препятствуют формированию здоровой конкурентной среды. Некоторые из них считаем необходимым также внести в Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации.

1. Отсутствие единообразия практики работы территориальных управлений антимонопольной службы.

Предприниматели регулярно сообщают о том, что разные управления ФАС России при рассмотрении идентичных жалоб зачастую принимают противоположные решения.

1.1. Наиболее распространёнными случаями разного толкования норм закона и учета рекомендаций центрального аппарата ФАС России являются жалобы в сфере закупок. На рынке государственных закупок популярна недобросовестная практика, при которой конкуренция ограничивается путем включения в техническое задание (описание объекта закупки) совокупности технических и функциональных характеристик, которой соответствует товар только одного производителя. Центральный аппарат ФАС России выработал правоприменительную практику, при которой такие действия заказчика признаются нарушением Федерального закона №44-ФЗ от 05.04.2013 и Федерального закона №135-ФЗ от 26.07.2006. Между тем, региональные управления ФАС России применяют данную позицию не единообразно. И предприниматели, реализующую свою продукцию в разных регионах регулярно направляют жалобы на такие действия заказчика, однако региональные управления ФАС России часто выносят противоположные решения по итогам рассмотрения данных жалоб.

На наш взгляд, необходимо направить разъяснения ФАС России региональным управлениям, в которых указать, что включение заказчиками в документацию такой совокупности технических, функциональных и качественных характеристик объекта закупки, является нарушением законодательства. В указанном письме разъяснить также, что при рассмотрении жалоб, содержащих указанные доводы, обязанность доказывания соответствию техническому заданию товаров не менее двух производителей, возлагается на заказчика.

1.2. Согласно ч.4 ст.105 Федерального закона №44-ФЗ жалоба на положения документации и (или) извещения о проведении электронных процедур, закрытых электронных процедур может быть подана участником закупки до окончания срока подачи заявок на участие в таких процедурах. Широко распространено указание заказчиками срока подачи заявок в утренние часы (например, до 08:00 11.02.2019). При этом одним из законных способов подачи жалобы является направление на электронную почту антимонопольного органа жалобы, подписанной электронной цифровой подписью. Поэтому часто возникают случаи, при которых жалобы направляются по электронной почте до окончания срока подачи (например, в 7:00 11.02.2019, то есть за полчаса до окончания срока подачи заявок). Однако рабочее время антимонопольного органа и режим работы канцелярии начинаются только в 9:00, поэтому электронное письмо будет открыто и жалоба зарегистрирована по истечении срока подачи заявок.

Правоприменительная практика региональных управлений по вопросу соблюдения срока подачи заявок в таком случае - не единообразная. В частности, значительная часть региональных управлений, а также центральный аппарат ФАС России принимает и рассматривает по существу жалобы, направленные по электронной почте до окончания срока подачи заявок, но зарегистрированные им после. Это соответствует закону, который устанавливает срок подачи заявки, а под подачей заявки необходимо понимать направление жалобы, а не ее регистрацию. Между тем, отдельные управления (в частности, Управление ФАС России по г. Москве и Управление ФАС России по Республике Татарстан), трактуют закон обратно и считают, что жалоба, направленная по электронной почте в нерабочее для антимонопольного органа время будет считаться поданной только после наступления рабочего времени (или даже после регистрации жалобы).

Предлагаем направить разъяснения ФАС России региональным управлениям, в которых указать, что жалоба на документацию о закупке, подписанная электронной цифровой подписью, в случае ее направления на электронную почту антимонопольного органа считается поданной в момент направления электронного письма безотносительно часов работы органа и сроков ее регистрации. Жалоба, письмо с которой отправлено до окончания срока подачи заявок, считается поданной в срок.

2. Использование органами исполнительной власти региональных каталогов товаров, работ, услуг и типовых технических заданий.

Статья 23 Федерального закона №44-ФЗ вводит единый общероссийский каталог товаров, работ, услуг. Указанный каталог размещается в единой

информационной системе закупок и ведется Министерством финансов РФ. В ряде субъектов РФ применяются региональные каталоги товаров, работ, услуг, использование которых носит обязательный характер для заказчиков уровня субъекта РФ.

Для каждой позиции каталог содержит типовое техническое задание с заранее заданными и не подлежащими изменению заказчиками техническими заданиями.

Обозначенный каталог товаров не содержит исчерпывающего перечня товаров, работ, услуг и их характеристик, а также всех необходимых заказчику характеристик продукта. Рынок товаров, работ и услуг постоянно развивается, расширяется ассортимент. Использование данного каталога ограничивает доступ к закупкам для поставщиков, предлагающих товары, услуги или работы, описание которых не содержится в указанном каталоге.

3. Ограничение конкуренции в сфере почтовых услуг.

В течение 2019 года в «ОПОРУ РОССИИ» неоднократно поступали сигналы о нарушении конкуренции в сфере оказания электронных почтовых услуг. Важнейшим аспектом при работе в электронном документообороте является идентификация пользователя. В настоящее время в России уже созданы эффективные системы идентификации граждан – ЕСИА для работы с обычными гражданами и СМЭВ для межведомственного взаимодействия. Эффективность этих систем идентификации доказана на примере работы портала «Госуслуги», который связывает конкретные ведомства с населением и юридическими лицами. Портал «Госуслуги» позволяет проводить идентификацию физических и юридических лиц в системе и юридически законным образом авторизовать его для сторонних сервисов.

В настоящее время единственным почтовым оператором, допущенным к работе с СМЭВ и ЕСИА, является АО «Почта России». Однако в России существует несколько десятков других почтовых операторов, представителей малого бизнеса, которые не имеют доступа к системе идентификации. Учитывая стремительное развитие систем электронного документооборота и вероятный отказ от бумажного в обозримом будущем, почтовые операторы активно готовятся к работе в цифровом формате и создают свои системы электронной пересылки корреспонденции, аналогичные по функционалу системе АО «Почта России». Однако получить доступа к системам идентификации не могут, что ставит их в неравное положение с АО «Почта России». При этом все они соответствуют требованиям законодательства и имеют соответствующую лицензию на осуществление деятельности.

На наш взгляд, необходимо открыть доступ почтовых операторов к СМЭВ и ЕСИА в целях развития конкуренции на монопольном рынке почтовой связи.

4. Ограничения малоформатной торговли.

По-прежнему наименее защищенным с точки зрения конкуренции остается сектор малоформатной торговли. Многие предприятия работают на грани рентабельности.

Одной из причин такого положения является усиливающаяся в российских регионах экспансия крупных федеральных торговых сетей, которые заходят уже в дворцовые территории спальных районов – традиционный ареал работы маленьких магазинов и объектов нестационарной торговли.

Небольшие магазины шаговой доступности, принадлежащие местным предпринимателям, вынуждены закрываться. От этого страдают и местные товаропроизводители, в первую очередь мелкие, поскольку выставлять свою продукцию в крупные торговые сети для них проблематично по причине небольших объемов и жестких условий входа в торговую сеть.

Учитывая, что больше половины всех субъектов малого предпринимательства занято в розничной торговле, данное обстоятельство является существенным фактором, влияющим на развитие экономики регионов, так как торговые сети, не являющиеся налогоплательщиками в местный бюджет большей части налогов.

Существующее ограничение предела развития одной торговой сети в населенного пункта не более чем в 25 % не защищает малый бизнес, так как данное ограничение касается только одной сети. По факту на одной улице могут располагаться магазины разных брендов торговых сетей и полностью перекрывать потребности покупателя.

Ситуация осложняется еще и действиями региональных властей. В некоторых регионах планомерно сокращается количество мест для размещения нестационарных торговых объектов и вводятся запреты на размещение на частных придомовых территориях.

Таким образом, магазины и киоски шаговой доступности продолжают закрываться, не имея возможности конкурировать с торговыми сетями.

Данная проблема актуальна для всех субъектов Российской Федерации. Принятие дополнительных ограничений деятельности торговых сетей позволит увеличить доходы региональных бюджетов, повысить занятость местного населения, обеспечить рынок сбыта для местных товаропроизводителей и, в целом, снизить социальную напряженность в субъектах РФ.

5. Ограничения конкуренции в транспортной сфере.

Поступают сигналы о разнообразных нарушениях конкуренции в транспортной сфере.

5.1. Так, например, по сложившейся практике компании, занимающиеся бункерными работами на акваториях морских портов, вынуждены заключать договоры с аварийно-спасательными службами (формированиями). Без договора капитаны портов компании к работе не допускают.

На рынке услуг ликвидации разливов нефтепродуктов ФГБУ «Морспасслужба» (в целом по России) занимает доминирующее положение, следовательно, бункерные компании, в подавляющем количестве случаев, вынуждены заключать договоры с Морспасслужбой. При этом, компаниям в договоре навязываются, практически, не оказываемые (однако, ежемесячно подлежащие оплате) так называемые «услуги». Любые попытки по корректировке статей или пунктов договора, оформленные в том числе в виде протокола

разногласий, Морспасслужбой не принимаются и в заключении договора отказывается. Таким образом, компании вынуждены «добровольно» заключать договоры на предложенных условиях.

При заключении предложенного Морспасслужбой договора, последняя в отсутствие экономического обоснования устанавливает монопольно высокую ежемесячную оплату «услуг». При этом еще в 2016 году ФАС России вынесло предписание, которым обязала Морспасслужбу представить экономическое обоснование своим (дело № 1-11-62/00-03-15). Однако данное предписание до сих пор не исполнено и Морспасслужба продолжает нарушать Закон о защите конкуренции и продолжает устанавливать высокие экономически необоснованные цены на услуги.

Стоит отметить, что расчёт стоимости оказываемых «услуг» – невозможен. Так называемой «услугой», является факт готовности Морспасслужбы к ликвидации разливов то, есть факт несения дежурства. При этом, согласно Федеральному закону от 22 августа 1995 г. №151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» одним из основных принципов деятельности аварийно-спасательных служб является «принцип постоянной готовности аварийно-спасательных служб к оперативному реагированию на чрезвычайные ситуации и проведению работ по их ликвидации». Таким образом, несение постоянной готовности является обязательным и необходимым условием для каждого аварийно-спасательного формирования. Кроме того, согласно Положению об организации аварийно-спасательного обеспечения на морском транспорте (утв. приказом Минтранса РФ от 07.06.1999 №32) несение аварийно-спасательной готовности в морских портах организуют морские администрации портов силами и средствами портов, а также на основе заключения договоров порта с БАСУ (прежнее название филиалов Морспасслужбы).

В качестве примера произвольного формирования стоимости «услуг» Морспасслужбой можно привести договор с ООО «ПАВИНО -ТАНКЕР». В 2019 году ежемесячная абонентская плата в размере 240 000 рублей, а на 2020 год – 1 110 000 рублей. Рост более чем в 4,5 раза. При этом, разным контрагентам может назначаться разная стоимость «услуг».

5.2. Еще одним пример ограничения конкуренции в транспортной сфере – рынок грузовых железнодорожных перевозок.

Так, например, в соответствии с Целевой моделью рынка грузовых железнодорожных перевозок рынок оперирования специализированным подвижным составом в основном является конкурентным по всем типам подвижного состава.

Однако если обратить внимание на рынок оперирования специализированными вагонами для перевозок зерна (вагоны-зерновозы), то этот рынок достаточно условно можно назвать конкурентным, в том числе, и по следующим основаниям:

- один из участников рынка, входящий в группу компаний «Рустранском», занимает устойчивое доминирующее положение по совокупному количеству парка (позиционируя себя, как сетевой перевозчик сельскохозяйственных грузов по всем направлениям);

- за счет сетевого масштаба перевозок (объема перевезенных грузов по всем направлениям) и доли парка группа компаний «Рустранском» имеет ключевое влияние на формирование ценообразования на услуги по перевозке сельскохозяйственных грузов в вагонах-зерновозах (определяет стоимость перевозок, на которую вынуждены ориентироваться все участники рынка перевозок зерновых грузов);
- используя доминирующее положение, группа компаний «Рустранском» сегментирует маршруты организации перевозок зерновых грузов и клиентскую базу в целях получения максимальной доходности от использования собственного подвижного состава;
- группа компаний «Рустранском» представляет (как сетевой перевозчик) весь сегмент оперирования вагонами-зерновозами в федеральных органах исполнительной и законодательной власти, действуя при этом в собственных хозяйственных интересах;
- группа компаний «Рустранском» входит в группу лиц, которые контролирует Банк ВТБ (ПАО). Банк ВТБ (ПАО) приобрело 33,2% в терминале «Новороссийский комбинат хлебопродуктов» (НКХП) и 100% Новороссийского зернового терминала (НЗТ). Также у Банк ВТБ (ПАО): 50% минус 1 акция в Объединенной зерновой компании, 50% плюс 1 акция группы компаний «Рустранском», 75% в одном из крупнейших зерновых трейдеров - «Мирогрупп ресурсы».

Сложившаяся ситуация сохраняет монопольную ситуацию на рынке, отнесенном к конкурентному (оперирование специализированными вагонами-зерновозами) и требует постоянного и взвешенного мониторинга со стороны ведомств, отвечающих за установление и сохранение конкурентного баланса на товарных рынках, пресечение злоупотребления доминирующим положением со стороны группы компаний «Рустранском», недопущения заключения соглашений, направленных на монополизацию товарных рынков и их сегментов.

В настоящий момент сторонние компании, которые приобрели специализированный подвижной состав не имеют возможности организации перевозок зерновых грузов на экспорт в направлении глубоководных портов РФ (Новороссийск, Туапсе) железнодорожным транспортом. Заявки на перевозку (ГУ-12), подаваемые грузоотправителями, отклоняются в АС ЭТРАН перевозчиком ОАО «РЖД» ввиду отсутствия письменного подтверждения портами назначения (Туапсе, Новороссийск).

При таких условиях операторы, не входящие в группу лиц Банк ВТБ (ПАО) и «Рустранском», не имеют возможности оказывать услуги по предоставлению подвижного состава и организации перевозок сельскохозяйственных грузов и продуктов их переработки в направлении глубоководных портов (Туапсе, Новороссийск), а сама ситуация попадает под компетенцию и требует пристального внимания ФАС России.

ООО «Технотранс» оказывает участникам экономической деятельности РФ услуги на товарном рынке организации грузовых железнодорожных перевозок сельскохозяйственных (зерновых) грузов в специализированном подвижном составе, в том числе на экспортных направлениях.

В связи с реализацией Правительством Российской Федерации модели организации перевозок грузов железнодорожным транспортом, при которой единственный перевозчик ОАО «РЖД» не владеет подвижным составом, ООО «Технотранс» провело значительные инвестиции в приобретение нового специализированного подвижного состава повышенной кубатуры для перевозки сельскохозяйственных грузов и продуктов их переработки.