

Оценка эффекта
деятельности ФАС России:
методологические подходы



Обзор новостей

Антимонопольное регулирование

Дифференциация наказаний за антиконкурентные соглашения. 28 апреля вступили в силу поправки к статье 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которыми вводится дифференциация наказания за антиконкурентные соглашения и согласованные действия, исходя из степени их общественной опасности. Наибольший размер административной ответственности установлен для картелей: для должностных лиц предусмотрен штраф от 40 до 50 тыс. рублей или дисквалификация на срок от 1 до 3 лет, для юридических лиц — штраф от 3 до 15% размера выручки от реализации товара либо объема расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги) на рынке, но не менее 100 тыс. рублей. При этом снижен размер административной ответственности для «вертикальных» соглашений: для должностных лиц предусмотрен штраф от 15 до 30 тыс. рублей или дисквалификация на срок до 1 года, для юридических лиц — штраф в размере от 1 до 5% размера выручки от реализации товара либо объема расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги) на рынке.

Состояние инвестиционного климата в регионах

Опубликован национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. В июне Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов в очередной раз были представлены 20 лучших регионов в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. Лидирующие позиции по созданию благоприятных условий ведения бизнеса на региональном уровне заняли Республика Татарстан, сохраняющая свое лидерство с 2015 года, Чувашская Республика (2-е место), поднявшаяся на 4 позиции по сравнению с прошлым годом, и Москва (3-е место), продвинувшаяся на 7 позиций. В топ-5 также вошли Тульская (4-е место) и Калужская (5-е место) области. Среди регионов, продемонстрировавших наибольшую положительную динамику, были отмечены Смоленская область (+49 позиций), Хабаровский край (+33 позиции), Республика Ингушетия (+32 позиции) и Калининградская область (+32 позиции). Оценка регионов осуществлялась по 4 направлениям: (1) «Регуляторная среда» (качество предоставления государственных услуг для бизнеса); (2) «Институты для бизнеса» (наличие и качество инструментов защиты и улучшения инвестиционной среды); (3) «Инфраструктура и ресурсы» (развитие инфраструктуры и доступность ресурсов для ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности); (4) «Поддержка малого предпринимательства» (уровень развития и эффективность мер поддержки малого бизнеса).

Государственные закупки

Выведение государственных аптек из-под действия закона № 44-ФЗ. 7 июня 2017 г. Президентом был подписан федеральный закон, исключивший государственные аптеки из перечня государственных и муниципальных унитарных предприятий, на которые распространяется обязанность осуществлять закупки в соответствии с требованиями Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». До 1 сентября 2017 г. такие аптечные организации вправе изменить и (или) утвердить положение о закупках и план закупок и начать работу в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Деятельность государственных аптек, работающих по новым правилам, не будет обеспечиваться бюджетными средствами. Аптеки смогут осуществлять закупки после размещения указанных документов в единой информационной системе (ЕИС). Ожидается, что такая поправка приведет к сокращению сроков закупки, что обеспечит аптекам возможность быстрее реагировать на изменения спроса; кроме того, новая система позволит организациям поддерживать более широкий ассортимент лекарственных средств и вводить в оборот новые торговые наименования.

Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам компаний с государственным участием. В целях реализации приоритетного проекта «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2017 г. № 608 расширен перечень отдельных заказчиков, в отношении закупок которых установлены особые условия участия субъектов малого и среднего предпринимательства. В частности, изменены критерии отнесения организаций к заказчикам регионального уровня, попадающим в данный перечень — минимальный объем годовой выручки (величины активов) уменьшен с 2 млрд рублей до 500 млн рублей. Также изменены критерии отнесения организаций к заказчикам, в отношении планов закупок которых проводится мониторинг соответствия требованиям, предусматривающим участие субъектов малого и среднего предпринимательства, — пороговое значение годового объема выручки (величины активов) уменьшено с 50 млрд рублей до 40 млрд рублей для заказчиков федерального уровня и до 10 млрд рублей для заказчиков регионального уровня. Скорректирован порядок проведения АО «Корпорация «МСП» или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мониторинга и оценки планов закупки, проектов планов и вносимых в такие планы изменений.

В фокусе

Оценка эффекта деятельности ФАС России: методологические подходы

Соотнесение издержек контроля и администрирования антимонопольного ведомства с выгодами для участников рынка всегда являлось дискуссионным вопросом. В данном бюллетене предлагается один из методов оценки эффекта, который деятельность ФАС России оказывает на благосостояние потребителей, на примере нескольких решений по антимонопольным делам.

ФАС России ежегодно выпускает Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации (далее – Доклад). Обсуждение содержания Доклада с деловым и экспертным сообществом начинается уже в марте. Вместе с тем из года в год предложение бизнеса представить в Докладе совокупный эффект, который вносит деятельность ФАС России в российскую экономику, не находит свое отражение.

В силу особенностей деятельности службы, традиционный подход, базирующийся на оценке ущерба, который применяется для контрольно-надзорных органов, в случае с ФАС России может приобретать немного иную форму. Деятельность антимонопольного ведомства направлена, как на пресечение и предупреждение нарушений антимонопольного законодательства, так и на адвокатирующие конкуренции. Однако ключевой вопрос состоит в том, какой на самом деле эффект оказывает деятельность антимонопольного ведомства на конкуренцию и, в частности, на благосостояние в целом. Одним из подходов к оценке данного эффекта является анализ изменения излишка потребителя – данный метод широко используется в странах ОЭСР и взят за основу предложений по оценке эффекта деятельности ФАС России, рассматриваемых в данном бюллетене.

Согласно отчету об исполнении бюджета ФАС России за 2015 год, расходы на деятельность ведомства составили 3628 млн руб., а доходы, включая собранные штрафы, 1594 млн руб. Однако несмотря на наличие в мировой практике подходов к оценке эффективности деятельности антимонопольного ведомства на основе сопоставления объема финансирования ведомства и суммы собранных штрафов, необходимо учитывать, что деятельность антимонопольного органа направлена не

столько на наказание нарушителей, сколько на пресечение нарушения законодательства и предотвращение его в будущем.

Одним из возможных подходов к оценке эффекта деятельности антимонопольного ведомства является оценка дополнительных затрат, которые понесли бы потребители, если бы не произошло вмешательства антимонопольного органа. В данном бюллетене приводится апробация методики расчета излишка потребителей, который удалось сохранить, на примере выборочных дел о злоупотреблении доминирующим положением, вызванным нарушением части 1 статьи 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — закон о защите конкуренции).

Международный опыт оценки эффекта деятельности антимонопольного органа

Существует два принципиально отличающихся подхода к оценке деятельности антимонопольного ведомства: оценка эффекта от деятельности антимонопольного ведомства за календарный период — *ex-ante*, и *ex-post* оценка принятых решений. Оценка *ex-ante* отражает эффект всех решений, принятых ведомством в течение определенного периода времени; при этом реальный эффект от данных решений мог еще не наступить, поэтому при таком подходе возможно оценить только **вероятный эффект** на базе заданных предпосылок. *Ex-post* оценка предполагает анализ фактического влияния решения антимонопольного ведомства несколько лет спустя после его принятия, когда прошло достаточно времени для того, чтобы принятая мера действительно подействовала, а также, когда собрано достаточное количество данных для оценки.

Оценка эффекта от действия антимонопольного органа является стандартной практикой во многих странах: оценки *ex-ante* публикуются на ежегодной основе. При этом существует два подхода к отбору решений, эффект от принятия которых относят к заданному периоду. Так, Управление по конкуренции и рынкам Великобритании (Competition and Markets Authority, CMA) с 2015 года включает в оценку решения, принятые антимонопольным органом в заданный период, то есть не только решения, вступившие в силу, но и решения, которые на конец отчетного периода находятся на стадии обжалования. Цель такого подхода состоит в том, чтобы сэкономленный в ходе конкретного дела излишек потребителя относился к тому же периоду, что и затраты на расследование по данному делу.

Второй вариант — включать в оценку только дела, вступившие в силу в течение отчетного периода. В этом случае оценка получается точнее, поскольку из нее

исключаются решения, отмененные судом. Каждое антимонопольное ведомство должно выбрать один из подходов, чтобы избежать двойного счета.

В то же время некоторые ведомства проводят дополнительную *ex-post* оценку, предполагающую анализ фактического влияния решений антимонопольного ведомства несколько лет спустя после их принятия, в тот момент, когда последствия вмешательства антимонопольного органа становятся наблюдаемыми. При этом зачастую такое исследование проводится только по выборочным делам, так как является достаточно трудоемким. Например, Британское СМА требует переоценивать не менее 2 дел в год, при этом в 2016 году оценивались результаты расследования 2009 года.

Методика оценки *ex-ante* должна предусматривать достаточно простые расчеты, не требующие больших трудозатрат, и использовать консервативные методы, с учетом того, что оценивается ожидаемый, а не фактический эффект для благосостояния потребителей.

На основе опыта членов организации ОЭСР разработала рекомендации по расчету экономии потребителей. Согласно Методологии ОЭСР¹, для полной оценки минимальный набор сфер, попадающих в рассмотрение, должен включать все решения, касающиеся запрета на осуществление сделок экономической концентрации, либо разрешения сделок при условии выполнения предписания, а также все решения относительно выявленных картелей. Когда это возможно, следует также рассматривать злоупотребление доминирующим положением.

Методология ОЭСР предусматривает в первую очередь оценку статических выгод (преимущественно эффекты, вызванные снижением цен) каждого вмешательства антимонопольного ведомства, однако в ней отмечается, что по возможности следует также включать в оценку выгоды потребителей в динамике. Под последними понимаются преимущества, которые дает более сильная конкуренция, заключающиеся в росте инноваций и производительности. Однако эти эффекты существенно труднее оценить и зачастую их оценка исключается или включается лишь частично. В целях анализа статической выгоды потребителей, возникающей в результате каждого решения, предлагаемый ОЭСР подход состоит в оценке трех факторов; при этом в случае отсутствия необходимой информации в материалах антимонопольного дела предлагается использование предпосылок по умолчанию:

¹ Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

- Объем товаров, попадающий под влияние нарушения — по умолчанию рассчитывается как объем продаж компаний, в отношении которых возбуждено дело.
- Изменение цены — по умолчанию предполагается, что злоупотребление доминирующим положением приводит к повышению цены на 5% в сравнении с конкурентной.
- Предполагаемая продолжительность ценового эффекта — в случае отсутствия данных продолжительность ценового эффекта в будущем оценивается в 3 года.

Экономия потребителей рассчитывается как произведение трех вышеперечисленных величин.

При оценке эффекта деятельности антимонопольного органа Федеральная торговая комиссия США (Federal Trade Commission, FTC) выделяет два направления деятельности: контроль сделок экономической концентрации и пресечение нарушений, не связанных со сделками по слиянию и поглощению (картельный сговор, злоупотребление доминирующим положением).

При наличии в антимонопольном деле конкретной оценки излишка потребителей, который удалось сохранить в результате вмешательства антимонопольного ведомства, используется данное значение. Если по каким-либо причинам в деле отсутствует точная оценка эффекта, сохраненный излишек потребителей рассчитывается как один процент от общей выручки всех компаний на соответствующем продуктовом и географическом рынке в течение одного года. Экономия потребителей суммируется по всем рассматриваемым делам. Эффект деятельности антимонопольного органа в текущем году приравнивается к среднему арифметическому таких сумм за последние пять лет.

Согласно методике, принятой в Великобритании, оценка возможных последствий вмешательства антимонопольного органа также осуществляется в первую очередь на основе данных, полученных в ходе антимонопольного расследования, либо предпосылок по умолчанию, разработанных на основе передовой международной практики.

Основным отличием подхода Великобритании от подхода США является предположение по умолчанию, что при злоупотреблении доминирующим положением повышение цены происходит не на всем продуктовом и географическом рынке: предполагается, что затрагивается только объем продаж компаний-нарушителей.

При этом в качестве предпосылки по умолчанию (при отсутствии более точных оценок в рамках антимонопольного дела) повышение цены в случае нарушения антимонопольного законодательства принимается равным 15%. Ранее для различных

видов дел использовались предпосылки в 5% или 10%, однако на основе научных исследований в 2010 году оценка была пересмотрена в пользу менее консервативной. Предполагается, что в отсутствие вмешательства антимонопольного органа нарушение продлилось бы в течение 6 лет. Еще одной отличительной чертой является корректировка результатов на социальную ставку дисконтирования², поскольку период действия нарушений на рынке оценивается как достаточно длительный; в 2016 году значение данной ставки было установлено на уровне 3,5%.

Оценка деятельности ФАС России: предложения Аналитического центра

На основе зарубежного опыта и методики ОЭСР Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации (далее — Аналитический центр) были разработаны предложения по оценке эффекта работы ФАС России, в том числе в сфере пресечения злоупотребления доминирующим положением. В данном разделе представлены соответствующие рекомендации, после чего проведена демонстрация применения данных предложений для конкретных дел.

Для оценки деятельности ФАС России по нарушениям части 1 статьи 10 закона о защите конкуренции (злоупотребление доминирующим положением) предлагается учитывать дела, вступившие в силу в рассматриваемом календарном году. При этом, как и в международной практике, рекомендуется рассматривать только ценовой эффект злоупотребления доминирующим положением, то есть оценивать экономию излишка потребителей, полученную за счет снижения цен после устранения нарушения.

При оценке эффекта от пресечения конкретного правонарушения приоритетными являются данные, содержащиеся в материалах антимонопольного дела. Если таких данных в деле нет, альтернативой является нахождение сопоставимых рынков и сравнение с ценами, установившимися на них. Иначе используются предпосылки по умолчанию.

При наличии в решении ФАС России или суда информации о предполагаемой продолжительности ценового эффекта, используется данная оценка. В случае, когда злоупотребление доминирующим положением в прошлом длилось менее года, длительность ценового эффекта в будущем предполагается равной этому периоду. Во

² Социальная ставка дисконтирования (межвременных предпочтений) представляет собой ставку, по которой общество в целом готово отдать настоящее потребление за будущее. В Великобритании данная ставка утверждается Казначейством и публикуется в «Зеленой книге» (Green Book), вместе с методикой расчета и обоснованием значения ставки. Европейская комиссия рекомендует приравнивать социальную ставку дисконтирования к 4%.

всех остальных случаях предполагается, что нарушение продолжалось бы еще в течение 1 года.

Предлагается разделять подходы к оценке эффекта деятельности антимонопольного органа на 2 группы, согласно данным, содержащимся в материалах дела: 1) исходя из ценового эффекта; 2) исходя из издержек, понесенных потребителем вследствие нарушения антимонопольного законодательства. При этом данные подходы могут быть взаимозаменяемыми, поскольку зачастую ФАС России не публикует данные об объемах продаж и превышении цены, а дает в материалах дела только общую оценку потерь потребителей от завышенной цены. Оценки так же могут дополнять друг друга, поскольку наравне с ценовыми потерями возможно возникновение иных дополнительных издержек – в этом случае такие оценки суммируются. Также приведенные варианты могут служить альтернативными способами оценки одних и тех же эффектов, в таком случае необходимо выбрать подход, наиболее рациональный для конкретного дела. Кроме того, ФАС России следует дополнять эти оценки фактическими данными об ущербе, подтвержденном решением суда.

Группа 1	Группа 2
<ul style="list-style-type: none"> • В деле есть оценка ценового эффекта или объема продаж <li style="text-align: center;">• $E = \Delta P \times Q \times t$ • E — оценка эффекта деятельности ФАС России • ΔP - снижение цены в результате вмешательства ФАС России (по умолчанию 5%); • Q - оценка затрагиваемого объема (по умолчанию - объем продаж компаний, попадающих под расследование на затрагиваемых рынках); • t - предполагаемая продолжительность эффекта повышения цены в случае отсутствия действий антимонопольного ведомства (по умолчанию 1 год) 	<ul style="list-style-type: none"> • В деле есть общая оценка издержек <li style="text-align: center;">• $E = C \times t$ • E — оценка эффекта деятельности ФАС России • C - оценка издержек, вызванных принятием навязываемых условий; • t - предполагаемая продолжительность эффекта повышения цены в случае отсутствия действий антимонопольного ведомства (по умолчанию 1 год)

В Таблица 1 представлено сравнение подхода к оценке деятельности антимонопольного органа в сфере пресечения злоупотребления доминирующим положением, предлагаемого в рамках данного бюллетеня, с рассмотренными практиками и рекомендациями на основании зарубежного опыта.

Таблица 1

Предпосылки, используемые в делах о злоупотреблении доминирующим положением

	США*	Великобритания**	ОЭСР***	Российская Федерация — предложения Аналитического центра
Объем продаж	Продажи на всем рынке	Продажи доминирующей компании на рынке	Продажи доминирующей компании на рынке	Продажи доминирующей компании на рынке
Ценовой эффект	1%	15%	5%	5%
Период действия	1 год	6 лет	3 года	1 год

Источники: * 2014-2018 Performance Data Quality Appendix, FTC
 ** A guide to OFT's Impact Estimation methods, July 2010
 ** CMA impact assessment 2015/16
 *** Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities, April 2014

Предлагаемая методика оценки является консервативной по сравнению с другими рассмотренными. Однако поскольку ранее в Российской Федерации подобная оценка не проводилась, нет достаточной доказательной базы для принятия иных предпосылок. Кроме того, в данном случае важнее не переоценить эффект, поэтому до того, как будут проведены оценки ex-post и получены достоверные данные, предлагается осуществлять оценку с учетом указанных предположений. В дальнейшем предпосылки по умолчанию могут корректироваться ФАС России по мере накопления базы данных антимонопольных дел с оценками эффектов.

Общей чертой зарубежных методик является то, что все они рекомендуют при расчетах использовать оценки параметров, сделанные в ходе расследования по делу о нарушении антимонопольного законодательства. Предпосылки по умолчанию вводятся только в тех случаях, когда предоставление других оценок не является возможным. Вследствие этого ФАС России необходимо в каждом деле проводить подробный анализ рынка с оценкой всех необходимых для расчетов параметров. Это не только поможет точнее оценить эффект от принятого решения, но и повысит уровень обоснованности принимаемых решений.

Примеры реализации предложенного подхода

Для демонстрации применения указанной методики были отобраны 3 дела, соответствующие следующим критериям:

- Дело квалифицировано ФАС России как нарушение части 1 статьи 10 закона о защите конкуренции;
- В ходе рассмотрения дела ФАС России вынесла обвинительное решение.
- Если решение было обжаловано в суде, то суд принял сторону антимонопольного органа.

- Решение вступило в законную силу в 2017 году; при этом оно могло быть вынесено и ранее.
- В материалах дела представлен экономический анализ, достаточный для проведения оценки; сведения не ограничены коммерческой тайной.

Результаты расчетов представлены в Таблица 2.

[Таблица 2](#)

Оценка эффекта решений ФАС России

№	Оценка эффекта по материалам дела	Оценка эффекта по предпосылкам по умолчанию
Дело № 1		
<i>Предмет</i>	ГП ПО «Псковавтотранс» — предприятие, объединяющее автовокзалы и автостанции Псковской области, имеющее долю рынка 100%. «Псковавтотранс» включало в стоимость билета автовокзальный сбор, однако взимание автовокзального сбора, т.е. сбора за пользование услугами автовокзалов (автостанций, автопавильонов), не предусмотрено действующим законодательством. Напротив, в соответствии с пунктом 21 Правил перевозки пассажиров, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2009 № 112, пассажир имеет право на бесплатное пользование залами ожидания и туалетами, размещенными в зданиях автовокзала, автостанции	
<i>Решение по делу</i>	<p><i>Решение ФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 20/10/16-ТР</i></p> <p>1. Признать в действиях ГП ПО «Псковавтотранс» нарушение части 1 статьи 10 закона о защите конкуренции, выразившееся в установлении автовокзального сбора и сбора за бронирование билетов, противоречащем статье 26 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», пунктам 21 и 51 Правил перевозки пассажиров, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2009 № 112.</p> <p>2. Выдать обязательное для исполнения предписание.</p> <p>3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Псковской области для возбуждения дела об административном правонарушении по статье 14.31 КоАП Российской Федерации</p>	
<i>Оценка экономии потребителей в будущем</i>	<p>Объем выручки, полученной от автовокзальных сборов, с 20.02.2016 по 01.06.2016, составил</p> <p>$C \times t = 2\ 764$ тыс. руб.;</p> <p>$t = 102$ дня;</p> <p>$E = C \times t = 2\ 764$ тыс. руб.</p>	<p>Выручка от оказанных услуг автовокзалами и автостанциями ГП ПО «Псковавтотранс» за 2015 год составила 51 778 тыс. руб.</p> <p>$Q \times P = 51\ 778$ тыс. руб.</p> <p>Длительность нарушения составила 102 дня. Поскольку период менее 1 года, то</p>

№	Оценка эффекта по материалам дела	Оценка эффекта по предпосылкам по умолчанию
		<p>предполагается, что в будущем нарушение длилось бы тот же период. $t = 102 \text{ дня} = 102/365 \text{ года}$. По умолчанию: $\Delta P / P = 5\%$ $E = Q \times \Delta P \times t = (Q \times P) \times (\Delta P / P) \times t = 51\,778 \times 102/365 \times 5\% = 724 \text{ тыс. руб.}$</p>
Дело № 2		
<i>Предмет</i>	<p>Приказом Региональной службы по тарифам ХМАО-Югры от 09.06.2015 № 66-нп «Об установлении розничных цен на газ, реализуемый населению, а также жилищно-эксплуатационным организациям, организациям, управляющим многоквартирными домами, жилищно-строительным кооперативам и товариществам собственников жилья для бытовых нужд населения (кроме газа для арендаторов нежилых помещений в жилых домах и газа для заправки автотранспортных средств) на территории Ханты-Мансийского округа — Югры», установлена розничная цена на сжиженный газ в баллонах объемом 27 л в размере 512,78 руб., тогда как ОАО «Обьгаз», согласно представленным чекам, установило стоимость газа в баллонах в размере 765,20 руб.</p>	
<i>Решение по делу</i>	<p><i>Решение ФАС России и предписание по делу № 02-06-005/2016</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Признать ОАО «Обьгаз» хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на рынке реализации сжиженного газа в баллонах объемом 27 л, в границах г. Ханты-Мансийска. 2. Признать в действиях ОАО «Обьгаз» нарушение пункта 10 части 1 статьи 10 закона о защите конкуренции, выразившееся в установлении необоснованно высокой цены на сжиженный газ в баллонах объемом 27 л. 3. Выдать ОАО «Обьгаз» обязательное для исполнения предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства: ОАО «Обьгаз» предписывается перечислить в федеральный бюджет доход, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства — 63 244,86 руб; 	
<i>Оценка экономии потребителей в будущем</i>	<p>В 2015 году ОАО «Обьгаз» реализовало сжиженный газ в баллонах объемом 27 л. — 248 ед. $Q = 248$. Цена за 1 баллон составила 765,20 руб. при установленной государством цене 510,18 руб. за баллон. $\Delta P = 255,02 \text{ руб.}$ $t = 1 \text{ год}$; $E = Q \times \Delta P \times t = 248 \times 255,02 \times 1 = 63 \text{ тыс. руб.}$</p>	<p>Выручка ОАО «Обьгаз» на рынке за 2015 год — 189 тыс. руб. $Q \times P = 189 \text{ тыс. руб.}$ $t = 102 \text{ дня}$; По умолчанию: $\Delta P / P = 5\%$; $t = 1 \text{ год}$; $E = Q \times \Delta P \times t = (Q \times P) \times (\Delta P / P) \times t = 189 \times 5\% \times 1 = 9 \text{ тыс. руб.}$</p>

№	Оценка эффекта по материалам дела	Оценка эффекта по предпосылкам по умолчанию
Дело № 3		
<i>Предмет</i>	<p>В Чукотское УФАС России из прокуратуры Чукотского автономного округа поступило коллективное обращение жителей с. Уэлькаль Иультинского района по вопросу повышения цен ЗАО «ЧТК» на автобензин, доставляемый по зимникам в Иультинский район для населения сельской местности. Антимонопольным органом было проведено детальное исследование договоров купли-продажи бензина, заключенных ЗАО «ЧТК», а также распоряжений компании об утверждении розничных цен на нефтепродукты. Был также произведен расчет увеличения цены. Однако в материалах дела отсутствуют оценки объемов продаж на рынках, где было обнаружено нарушение антимонопольного законодательства. Тем не менее, была сделана оценка издержек, необоснованно включенных в цену товара. Таким образом, эффект от деятельности ФАС России в данном случае оценивается именно исходя из этих издержек</p>	
<i>Решение по делу</i>	<p><i>Решение ФАС России № 56/01-37/15 и предписание № 46/01-37/15 в отношении ЗАО «ЧТК»</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Признать ЗАО «ЧТК» нарушившим пункт 1 и пункт 6 части 1 статьи 10 закона о защите конкуренции, выразившихся в установлении монопольно высокой цены товара, а также экономически, технологически и иным образом не обоснованном установлении различных цен (тарифов) на один и тот же товар, что повлекло за собой ущемление интересов других лиц. 2. Выдать ЗАО «ЧТК» предписание о прекращении данного нарушения. 3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Управления Федеральной антимонопольной службы по Чукотскому автономному округу для решения вопроса о возбуждении в отношении виновных лиц административного производства. 4. ЗАО «ЧТК» в срок до 19 февраля 2016 г. прекратить нарушение пункта 1 и пункта 6 части 1 статьи 10 закона о защите конкуренции, а именно: <ul style="list-style-type: none"> – Установить экономически и технологически обоснованные цены на автобензин. – Представить в Чукотское УФАС России расчеты на установленные цены. 	
<i>Оценка экономии потребителей в будущем</i>	<p>В обоснование установленных цен ЗАО «ЧТК» было указано, что на реализацию нефтепродуктов на АЗС в с. Уэлькаль Иультинского района дополнительно автозимником был доставлен автобензин, при этом в стоимость включено 7 рейсов, цена каждого из которых составляет</p>	<p>В данном случае в материалах дела установлено повышение цены на бензин: марки АИ-80 разливной на 86%; марки АИ-92 разливной на 70,98%; марки АИ-80 в б/таре на 46,26%; марки АИ-92 в б/таре на 25,16%; марки АИ-95 в б/таре на 42,39%. Поскольку оценка объема продаж отсутствует, не представляется</p>

№	Оценка эффекта по материалам дела	Оценка эффекта по предпосылкам по умолчанию
	<p>120 тыс. руб. Чукотским УФАС России было установлено, что был совершен только 1 рейс. Таким образом, стоимость 6 рейсов была включена в цену необоснованно.</p> <p>$C \times t = 120 \times 6 = 720$ тыс. руб.</p> <p>Повышение цен происходило с 1 июля 2014 г.; расчет в обоснование завышенных цен был произведен 1 апреля 2015 г. Итого нарушение продлилось</p> <p>$t = 274$ дня;</p> <p>$E = C \times t = 720$ тыс. руб.</p>	<p>возможным произвести расчет по стандартным предпосылкам. Однако данные свидетельствуют, что оценка завышения цены на 5% при злоупотреблении доминирующим положением является достаточно консервативной</p>

Суммарная экономия потребителей, полученная в результате пресечения ФАС России описанных нарушений, составляет около 3,5 млн руб. При этом, как видно из расчетов, предлагаемые в методике предпосылки по умолчанию являются достаточно консервативными: они не дали завышения эффекта в сравнении с более точными расчетами по материалам дел. Проведенный анализ показал, что в делах зачастую отсутствует минимальная информация, необходимая для расчета эффекта от принятия решений даже с использованием предпосылок по умолчанию.

Краткие выводы и рекомендации

На основе проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

- В ежегодный Доклад ФАС России о состоянии конкуренции в Российской Федерации необходимо включать оценку совокупного эффекта, который приносит деятельность ФАС России в российскую экономику. Подход, описанный в данном бюллетене, является попыткой разработать механизм соответствующей оценки и проверить его применимость на практике.
- Целью работы антимонопольного ведомства является сдерживание и предупреждение ограничений конкуренции, поэтому задача подхода к оценке эффекта его деятельности может заключаться не в анализе возмещения понесенного ущерба, а в попытке оценить, сколько потребитель потерял бы в отсутствие вмешательства антимонопольного органа. Тем не менее, итоговая оценка должна содержать в себе в том числе подтвержденный судом ущерб, который нарушитель должен возместить пострадавшей стороне.

- В бюллетене предложенный подход апробируется только для части 1 статьи 10 закона о защите конкуренции (злоупотребление доминирующим положением) и представляет собой относительно нетрудозатратный способ оценки эффекта решений антимонопольного ведомства, опирающийся на оценку потерь потребителей от повышения цен вследствие нарушения антимонопольного законодательства. Данный подход не учитывает долгосрочные эффекты конкуренции, такие как стимулирование инновационного процесса, повышение производительности труда.
- Для того чтобы иметь возможность на регулярной основе оценивать эффекты конкретных решений на благосостояние потребителей, ФАС России необходимо внутренним приказом внедрить порядок формирования данных для оценки эффектов при проведении сотрудниками экономического анализа конкурентной среды, в рамках которого сотрудники ФАС России должны фиксировать в материалах дела следующие параметры:
 - объем продаж товаров или услуг, на которые была завышена цена вследствие нарушения антимонопольного законодательства *или* объем продаж компаний, в отношении которых было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства, на соответствующих продуктовых и географических рынках;
 - сложившаяся цена на товары и услуги на рассматриваемых рынках;
 - оценка превышения цены при существовании нарушения над конкурентной *либо* цена на товар или услугу на сопоставимом рынке;
 - по возможности, оценка потенциальной продолжительности нарушения в будущем при отсутствии вмешательства антимонопольного органа;
 - издержки, понесенные потребителем вследствие навязывания нарушителем невыгодных условий.
- Наиболее эффективно данный расчет может быть осуществлен непосредственно ФАС России. Это позволит решить проблему защиты коммерческой тайны, которая может стать препятствием для передачи конкретной числовой информации для расчета в третьей организации. ФАС России может группировать дела по принадлежности к субъекту Российской Федерации, по видам правонарушений и рассчитывать эффект для конкретной группы решений, публикуя результат в агрегированном виде.
- Предпосылки по умолчанию могут корректироваться ФАС России для каждого типа нарушения по мере накопления базы данных антимонопольных дел, для которых проводилась оценка эффекта решений антимонопольного органа.

- Следует включить общую количественную оценку эффективности работы ФАС России по всему ведомству в ежегодный доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации.
- Существующая система поиска решений ФАС России в базе данных <http://solutions.fas.gov.ru/> нуждается в доработке. В частности, необходимо внедрить механизм, позволяющий отслеживать процесс обжалования решений антимонопольного органа в суде. В частности, к решению, публикуемому на сайте ФАС России, можно добавлять ссылку на дело в картотеке арбитражного суда либо делать отметку о том, когда данное решение вступило в силу. Таким образом, во-первых, можно будет достоверно судить о вступлении решений в силу, а также исключить из расчета решения, отмененные судом, а во-вторых, такая система повысит прозрачность деятельности антимонопольного органа. Кроме того, для получения более полной оценки эффекта деятельности ФАС России необходимо разработать систему поиска судебных решений, подтверждающих обязанность нарушителя возместить фактический ущерб потерпевшей стороне и определяющих размер этого ущерба.
- Необходимо на ежегодной основе проводить оценку предполагаемого эффекта работы ФАС России, а также *ex-post* переоценку эффекта группы решений, принятых в предыдущие отчетные периоды. Такая переоценка позволит, во-первых, более точно, пусть и с запозданием, оценить эффективность работы антимонопольного ведомства, а во-вторых, уточнить методологию оценки *ex-ante* в части предпосылок по умолчанию для дальнейшей работы.

**Выпуск подготовлен под руководством Татьяны Радченко
авторским коллективом
Управления по конкурентной политике**

Елена Ковалёва

Софья Малых

Антон Волков

Елена Герасимова

© При использовании информации и материалов ссылка на Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации обязательна.

ac.gov.ru/publications/



facebook.com/ac.gov.ru



twitter.com/AC_gov_ru



youtube.com/user/analyticalcentergov



linkd.in/IrGDqJU