

# Бюллетень о развитии конкуренции

В фокусе:

*Конкуренция в строительном секторе*

Аналитическое издание

Выпуск № 1, август 2013



АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## Обзор новостей

### *Состояние конкуренции в России*

ФАС России представила 7-й ежегодный доклад о состоянии конкуренции в России. В докладе за 2012 год приведены итоги деятельности службы, проанализированы наиболее значимые изменения законодательства, приведены экспертные оценки состояния конкуренции, рассмотрены результаты исследований некоторых секторов экономики и отдельных товарных рынков, представлены предложения по развитию конкуренции<sup>1</sup>. Обсуждение доклада на заседании Правительства Российской Федерации 25 июля показало, что он не дает реальной оценки уровня конкуренции в российской экономике и не может быть основой для разработки программ в этой сфере. Критика связана преимущественно с отсутствием аналитического сопровождения, принятых и планируемых мер, оценки их воздействия.

### *Сделки экономической концентрации*

НК «Роснефть» предписано продать АЗС в нескольких регионах. При согласовании сделки о приобретении 100% ТНК-ВР компании «Роснефть» было предписано в течение 2 месяцев с момента покупки обратиться в ФАС России за информацией о регионах, в которых ее доля на рынке бензина и дизтоплива превысила 50% в результате покупки новых активов. В конце июля 2013 года ведомство завершило работу по выявлению таких регионов. Ими стали: Самарская, Саратовская, Орловская, Смоленская, Тамбовская и Костромская области. Компания должна провести торги по продаже АЗС в этих регионах в течение одного года, однако данные предписания еще могут быть оспорены. Напомним, в ФАС на согласовании находятся разработанные НК «Роснефть» торговые практики, которые предусматривают общие принципы ценообразования и порядок реализации моторного топлива на внутреннем рынке.

Слияние «М.Видео» и «Эльдорадо». В июле ФАС России одобрила ходатайство «М.Видео» о приобретении 100% доли в уставном капитале «Эльдорадо» с одновременной выдачей предписания. Так, в течение 6 месяцев после совершения сделки компании предписано прекратить деятельность на части торговых площадей, расположенных в 35 субъектах, с целью снижения совокупной доли двух компаний до уровня 35%. Также «М.Видео Менеджмент» предписано обеспечить возможность недискриминационного доступа поставщиков на рынки розничной реализации бытовых товаров, аудио- и видеоаппаратуры и не создавать препятствий доступа поставщиков на эти рынки, в случае превышения его группой лиц 35%-й доли.

---

<sup>1</sup> С докладом можно ознакомиться на официальном сайте ФАС России: [http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports\\_30077.html](http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30077.html)

### **Законодательство: изменения и разъяснения по применению**

**ФАС России подготовила разъяснения по порядку и методике анализа соглашений о совместной деятельности.** Соглашения о совместной деятельности и создании совместных предприятий между конкурентами может не только способствовать совместным инвестициям, но и приводить к ограничению конкуренции на рынке. Данный документ разъясняет, какая практика совместной деятельности является допустимой, по мнению ФАС, а какая запрещена. В частности, отказ от конкуренции может быть признан допустимым, если без него невозможно достигнуть цели совместной деятельности, а ее достижение будет способствовать положительному эффекту для потребителей и общества в целом. В разъяснениях также обозначен ряд требований к антимонопольному ведомству в части проведения анализа последствий реализации соглашения, возможностей устранения или ограничения конкуренции.

**Госдума России приняла в первом чтении поправки в статью 178 Уголовного Кодекса (УК).** Законопроект уточняет критерии и условия освобождения от уголовной ответственности, полномочия ФАС России по направлению материалов в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и определение порядка использования ведомством результатов оперативно-розыскной деятельности при расследовании картелей. Законопроект также исключает из статьи 178 УК прямое указание на недопущение, ограничение или устранение конкуренции как условия для признания антиконкурентных действий преступлением. Именно последнее вызвало сильный резонанс в экспертном сообществе. Отметим, что по итогам встречи Председателя Правительства Российской Федерации Д. Медведева с «Деловой Россией» было дано поручение ко второму чтению предусмотреть в законопроекте норму, согласно которой поводом для возбуждения уголовного дела могут служить только материалы, направленные ФАС России.

**Изменение порядка назначения лекарственных препаратов.** С 1 июля вступил в силу приказ Минздрава России о порядке назначения и выписывания лекарственных препаратов, вводящий требование о выписке рецептов по международным непатентованным наименованиям. Ранее было допустимым выписывать лекарственные препараты по торговым наименованиям, что на практике приводило к недобросовестному взаимодействию среди врачей и фармкомпаний, а также повышению затрат населения на лечение за счет навязывания наиболее дорогих из взаимозаменяемых лекарственных препаратов. Новый порядок призван гарантировать соблюдение врачами соответствующих стандартов лечения и обеспечить равные условия производителям конкурирующих лекарств.

## В фокусе

### Конкуренция в строительном секторе

*К числу основных причин слабой конкуренции в строительном секторе в России относятся монополизация рынков строительных материалов и наличие избыточных административных барьеров. Применение методики оценки интенсивности конкуренции позволило выявить ряд регионов России, в которых состояние конкуренции в строительстве после 2009 года ухудшилось. На примере Башкортостана рассмотрены возможные причины такого снижения.*

Строительный сектор и смежные с ним сферы традиционно являются объектом пристального внимания органов государственной власти. Такое внимание во многом обусловлено неизбежным возникновением вопросов, связанных с оборотом земли, а также с архитектурной и функциональной целостностью городской среды и технической безопасностью возводимых объектов. Однако избыточное регулирование сектора может приводить к ограничению деловой активности организаций, а наличие административного ресурса — способствовать монополизации строительного рынка. По консервативным оценкам, потери ВВП, вызванные завышенной себестоимостью строительства в результате ограничений конкуренции в данном секторе, ежегодно составляют от 0,21% до 0,54%.<sup>2</sup>

Слабая конкуренция на строительном рынке сдерживает развитие сектора, препятствует повышению качества строительства, а также приводит к завышенной стоимости квадратного метра, следствием чего становится низкая доступность жилья для населения. Причины слабой конкуренции в строительном секторе, тем не менее, лежат не только в плоскости политики застройщиков, а связаны также с ситуацией на смежных рынках и наличием избыточного числа административных барьеров.

#### **Себестоимость строительства и рынки строительных материалов**

По данным Росстата, стоимость материалов в структуре затрат строительных работ составляет 57%, остальное — заработная плата, выплаты во внебюджетные фонды,

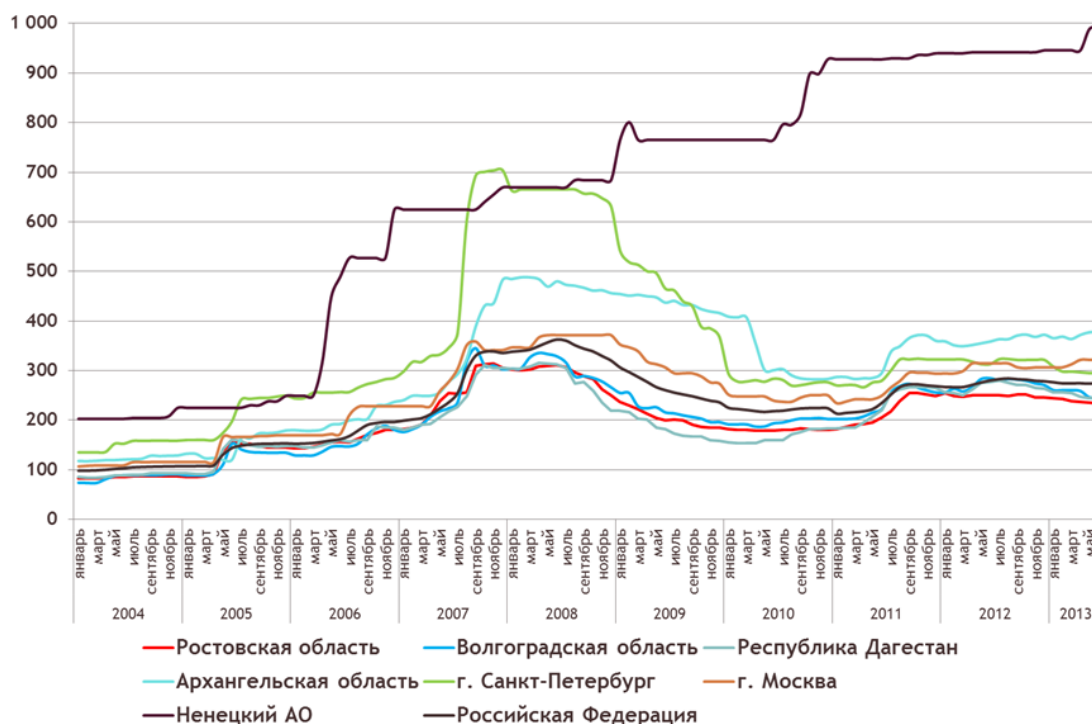
<sup>2</sup> Шаститко А., Голованова С., Крючкова П., Курдин А., Новиков В., Овчинников М., Павлова Н. Последствия слабой конкуренции: количественные оценки и выводы для политики. Экспертно-аналитический доклад РАНХиГС. Журнал Экономическая политика №16, 2012.

амортизация и пр. Высокая доля строительных материалов в себестоимости обуславливает зависимость конечной цены на жилье от состояния смежных рынков — рынков строительных материалов. Так, в течение 2012 года на 10-18% поднялись цены на кирпич, нерудные материалы, железобетонные изделия.

Таким образом, потенциальным ресурсом снижения стоимости 1 кв.м является демополизация рынков строительных материалов. В качестве одного из факторов, вызывающих рост цен на жилье, строители называют увеличение стоимости цемента. Публичная дискуссия между строителями и производителями цемента о влиянии его стоимости на цену квадратный метр жилья является достаточно активной. По разным оценкам, доля цемента в общей стоимости квадратного метра составляет около 4-7%. Если вычесть из стоимости квадратного метра выплаты во внебюджетные фонды, заработную плату работникам, административные издержки и прочие нематериальные расходы, эта доля будет куда более внушительной. По данным Ассоциации строителей России, на строительство 1 кв. м жилья требуется в среднем около 0,5 т цемента.

График 1

Цена на цемент (цемент тарированный, 50 кг) в некоторых регионах и средняя цена по Российской Федерации, рублей за упаковку



Источник: Росстат

Как видно на рисунке (График 1), цены в регионах существенно разнятся. Уровень цены на цемент зависит от ряда факторов, в том числе от уровня дохода в регионе, наличия местных производителей цемента, транспортной доступности и возможности импортных поставок. Так, при наличии собственного производства в Ростовской области доля импорта цемента в общем объеме потребления достигает 23%. При этом в Архангельской области, где также имеется цементный завод («Савинский цементный завод», «Евроцемент групп»), цена остается одной из самых высоких в России.

Развитие строительной отрасли с начала 2000-х годов привело к росту спроса на цемент. Несмотря на ограниченные возможности транспортировки цемента из-за его физических характеристик, высокий уровень внутренних цен привел к росту импортных поставок. Ключевую роль в этом сыграла отмена в начале 2008 года импортных пошлин на цемент. По итогам 2008 года доля импорта в структуре российского потребления выросла с 4% до 13%. Это в значительной степени оказало понижающее давление на уровень цен на цемент в России.

Рост цен на цемент с середины 2000-х годов эксперты также связывают с консолидацией мощностей одного из лидеров рынка — компании «Евроцемент групп». ФАС России была одобрена сделка по покупке компанией шести цементных заводов у «Интеко» и «Су-155». В 2012 году, по оценкам самой компании («Евроцемент групп»), ее доля по объему производства на российском рынке составила 32%, а доля десяти ведущих участников, включая Группу, — 85%.

### **Административные барьеры**

Одной из главных причин, затрудняющих формирование конкурентной среды на рынках строительства, является наличие избыточных административных барьеров, в частности многочисленных согласовательных и разрешительных процедур, являющихся обязательными для застройщика. Согласно опросу 2010 года<sup>3</sup>, 75,8% опрошенных строительных компаний оценивают административные барьеры на рынке как «высокие» или «запредельно высокие».

Административные барьеры могут оказывать влияние либо только на издержки застройщиков, либо на издержки и на уровень конкуренции между застройщиками. Как правило, затраты на прохождение большинства административных процедур не зависят от объемов строительства, то есть увеличивают постоянные издержки. В случае их зависимости от объемов строительства увеличиваются также и предельные издержки.

---

<sup>3</sup> Проведен в январе 2010 года Фондом «Институт экономики города» совместно с Общероссийской негосударственной некоммерческой организацией «Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство».

---

Оба эффекта приводят к сокращению предложения и повышению равновесных цен на рынке недвижимости, что означает снижение доступности жилья для населения.

Наиболее актуальной сегодня является задача устранения избыточных административных барьеров в жилищном строительстве. Высокие барьеры на локальных рынках жилищного строительства ограничивают доступ застройщиков на такие рынки, что приводит к их монополизации. Несовершенная конкуренция на строительных рынках существенно ограничивает потенциал наращивания объемов жилищного строительства и в конечном счете приводит к снижению доступности жилья для населения.

По разным оценкам, при строительстве многоквартирного дома материалы и стоимость работ составляют 40-64% себестоимости 1 кв. м, 8-10% приходится на приобретение прав на земельный участок, 10-30% — на подключение к сетям монополистов.

Кардинальным изменением с точки зрения снижения административных барьеров стал переход в 2009 году от системы лицензирования к системе саморегулирования в области градостроительной деятельности, в результате которого строительным компаниям для доступа на рынок необходимо вступить в саморегулируемую организацию (СРО) и получить свидетельство о допуске к определенным видам работ.

Переход, задуманный в частности для искоренения коррупции в процессе выдачи лицензий, однако не привел к качественному изменению ситуации. В настоящее время недостаточно проработан механизм выявления «коммерческих СРО», через которые недобросовестные строительные организации получают доступ на рынок. Контроль в отрасли возложен на Ростехнадзор, который с этим пока не справляется.

Несмотря на значительные шаги в части снижения числа обязательных административных процедур, предпринятых мер пока оказалось недостаточно для улучшения ситуации в данной области. Согласно исследованию, проведенному Институтом экономики города для 43 городов России, в среднем при строительстве многоквартирного дома застройщики проходят 100 процедур, затрачивая на это около 3 лет и 25 млн. рублей. Большую часть затрат на прохождение всех разрешительных и согласовательных процедур (около 80%) составляют затраты на подключение к сетям инженерно-технического обеспечения, включая электрические, тепловые, газораспределительные сети и сети водоснабжения и водоотведения.

Значимых различий между городами по общему количеству процедур и сроку их прохождения не наблюдается, тогда как выявлены существенные различия в затратах на подключение к сетям инженерно-технического обеспечения (от 4 до 55 млн. рублей), а также по составу процедур. Из перечня всех возможных процедур, которые

зафиксированы в рассматриваемых городах, общими практически для всех городов являются только около трети процедур. Это процедуры, которые регламентируются федеральным законодательством. Согласно результатам исследования, прохождение этих процедур занимает примерно 1 год. Остальные два года тратятся на прохождение процедур, регулируемых на региональном и местном уровнях.

Зарубежные эмпирические исследования показывают, что увеличение сроков прохождения процедур и повышение неопределенности относительно этих сроков оказывают существенно более негативное влияние на инвестиционную активность в строительстве, чем увеличение стоимости их прохождения<sup>4</sup>. Это объясняет склонность застройщиков прибегать к коррупции в целях сокращения сроков их прохождения.

Таким образом, решение проблемы избыточных административных барьеров на строительном рынке во многом лежит в региональной плоскости.

### *Региональный разрез*

Вопрос оценки состояния конкуренции отдельных рынков и отраслей является крайне актуальным, и строительный сектор не является исключением. Отметим, что Росстат публикует квартальные оценки состояния конкуренции в строительстве. Вместе с тем этот показатель носит скорее субъективный характер и отражает оценку «ощущения» конкурентной среды участниками рынка.

Методика оценки концентрации долей на товарном рынке, которую применяет ФАС России, акцентирует внимание на распределении рыночной власти, но не на уровне состязательности между компаниями. Наличие небольшого количества участников с высокими рыночными долями совершенно не свидетельствует о низком уровне конкуренции между ними. В экономическом анализе для оценки конкуренции часто рассматривается соотношение прибыли и выручки компаний. Но высокая доля прибыли в выручке также необязательно говорит о недостаточной конкуренции на рынке: причиной этого может быть и перераспределение продаж в пользу более эффективных и более рентабельных компаний, естественное для конкуренции.

Потенциально более точная методика оценки интенсивности конкуренции была разработана Яном Бооном<sup>5</sup>, который предложил измерять интенсивность при помощи индикатора эластичности прибыли по предельным издержкам — PE (profit elasticity). Суть методики заключается в том, что при высоком уровне эластичности прибыль

---

<sup>4</sup> Mayer, C., Somerville, T., (2000) Land use regulation and new construction. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 30, pp. 639–662; Mayo, S., Sheppard, S. (2001) Housing Supply and the Effects of Stochastic Development Control. *Journal of Housing Economics*, Vol.10, pp. 109–128.

<sup>5</sup> Boone J. (2008) A new way to measure competition. *The Economic Journal*, 118.



---

компания сильно зависит от уровня ее эффективности (оцениваемого через издержки), что и является важнейшим признаком интенсивной конкуренции. Рост прибыли отдельных участников при снижении их издержек может послужить стимулом для повышения эффективности остальных компаний. В то же время значительное снижение прибыли при повышении издержек приведет к быстрому вытеснению неэффективных компаний. Иными словами, в более конкурентной среде компании сильнее «наказываются» за свою неэффективность.

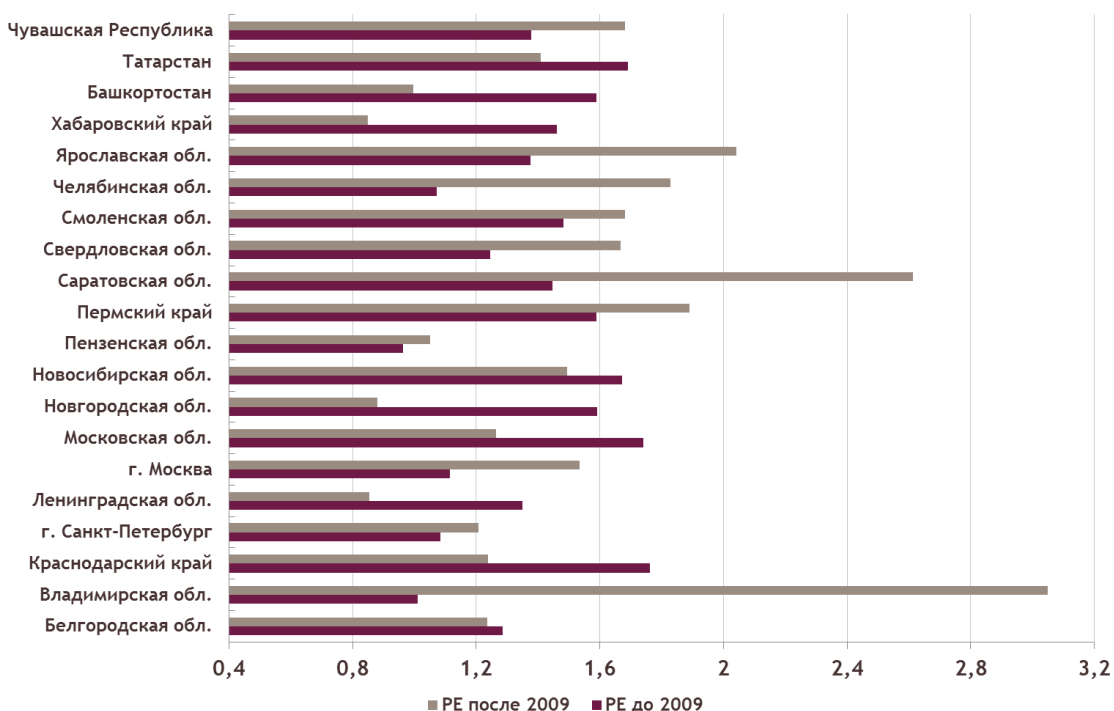
В оригинале для расчета РЕ используется панель данных по компаниям. В силу отсутствия таких данных в открытом доступе нами использовались агрегированные поквартальные данные Росстата о прибыли и себестоимости строительного сектора по регионам, что является существенным допущением относительно оригинального подхода. Фактически в нашем расчете производится оценка показателя РЕ для строительного комплекса региона в целом. Это ограничивает анализ в том смысле, что не учитывается вариация между показателями отдельных фирм региона в каждом периоде. Но и анализ временного ряда для агрегированного показателя дает основания для выводов о состоянии конкуренции: если прибыль строительного комплекса слабо зависит от колебаний издержек (показатель эластичности низок), то можно предположить недостаточную интенсивность конкуренции. Напротив, при значительной реакции агрегированной прибыли компаний сектора на изменение издержек (когда фирмы не могут, к примеру, сохранять прежний уровень прибыли при повышении издержек), есть основания говорить об активной конкуренции.

В целях устранения искажения результатов мы исключили из расчетов данные за 2009 год, в котором большая часть показателей экономического развития отрасли, как и экономика страны в целом, демонстрировали спад. Поэтому оценка состояния конкуренции на рынке строительства производилась для периодов до 2009 года (по данным с июля 2005 года по сентябрь 2008 года) и после 2009 года (с января 2010 года по декабрь 2012 года) по ряду данных.

В оригинальной модели Я. Боона предполагается учет предельных издержек компаний, но, при принятии стандартной предпосылки об их постоянном уровне при любом объеме производства, допускается использование показателя средних переменных издержек. Исходя из предположения, что большая часть издержек строительства относится к категории переменных, в качестве переменных издержек нами был использован показатель «Себестоимость проданных товаров, продукции, работ, услуг».

График 2

Интенсивность конкуренции (profit elasticity - PE) в некоторых регионах России



Источник: рассчитано на основе данных Росстата

В результате исключения из выборки ряда регионов в целях обеспечения достоверности расчетов, говорить о снижении или повышении интенсивности конкуренции с определенной долей уверенности можно в отношении 20 регионов (График 2). Отметим, что различия в институциональной среде строительного сектора на уровне регионов пока не позволяют проводить межрегиональный сравнительный анализ. Полученные значения показателя PE указывают лишь на динамику конкуренции в регионе. Снижение показателя служит сигналом к тому, чтобы выяснить причины снижения уровня (интенсивности) конкуренции и возможные механизмы их устранения.

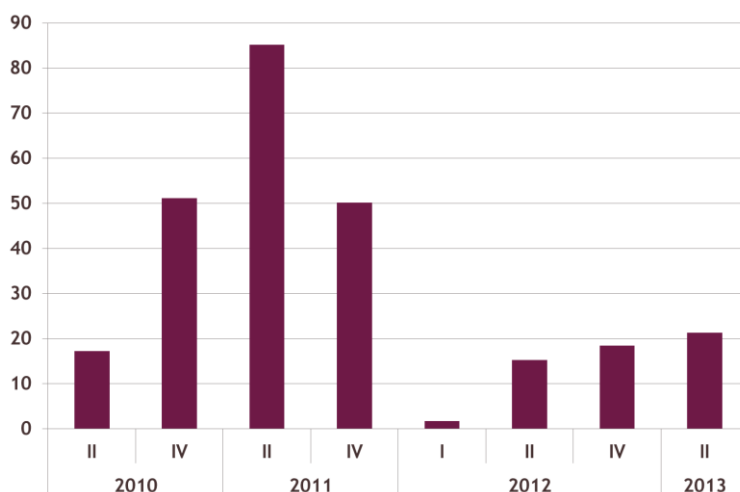
Адаптация методики Яна Боона к российским данным по строительному сектору позволила показать регионы России, в которых состояние конкуренции после 2009 года ухудшилось. К таким регионам можно отнести Республики Татарстан и Башкортостан, Хабаровский и Краснодарский края, Московскую, Новгородскую, Ленинградскую и Белгородскую области. Рост конкуренции наблюдается в Саратовской, Владимирской, Ярославской, Челябинской областях, Москве и некоторых других регионах России.

### Конкуренция в Республике Башкортостан

Результаты наших расчетов указали на значительное падение интенсивности конкуренции в Республике Башкортостан. Оценки состояния конкуренции в регионе, по данным Росстата, в целом не противоречат полученным результатам. Вместе с этим данные Росстата ограничены, что не позволяет проанализировать ситуацию во время и после кризиса, однако по диаграмме (График 3) видно, что сразу после 2009 года конкуренция росла и достигла пика во втором квартале 2011 года, после чего стала стремительно сокращаться.

График 3

Оценка конкурентной среды в строительстве в Республике Башкортостан, %



Источник: Росстат

Анализ отдельных республиканских нормативно-правовых актов показал ряд положений, которые могли способствовать ограничению конкуренции на строительном рынке. Так, 29 июля 2011 г. Правительством Республики Башкортостан было издано Постановление № 254 «О порядке бесплатного предоставления земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан», в соответствии с которым предоставление земельных участков социально ориентированным некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями, осуществлялось без торгов<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Решение и предписание по делу по признакам нарушения Правительством Республики Башкортостан ФЗ «О защите конкуренции»: [http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions\\_36743.html](http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_36743.html)

---

Кроме того, согласно Постановлению Правительства Республики Башкортостан от 16 апреля 2012 г. № 110 «Об утверждении порядка определения объема и предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан, для строительства жилья экономического класса» для строительства жилья эконом класса субсидии могут предоставляться только некоммерческим организациям, созданным государственными унитарными предприятиями Республики Башкортостан. Особое значение имеет то, что критериям, по которым могут быть предоставлены бесплатные земельные участки и субсидии, удовлетворяет единственная организация — Фонд строительства социального жилья Республики Башкортостан.

Первыми на эти преференции обратили внимание представители Башкортостанского УФАС, которых в дальнейшем поддержала и ФАС России. Правительство Республики Башкортостан было признано виновным в нарушении части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в результате принятия указанных выше Постановлений. Было выдано предписание о совершении в срок до 18 февраля 2013 г. действий, направленных на устранение нарушений.

Дополнительно в этом контексте можно отметить недавнюю попытку мэрии Уфы составить публичный Реестр добросовестных застройщиков, в который вошли 9 компаний (из более чем ста, работающих в городе), треть из которых оказалась подконтрольна самой мэрии. Власти города решили, что приобретение жилья у отобранных компаний несет менее серьезные риски для дольщиков. Региональное УФАС увидело в этом признаки ограничения конкуренции и потребовало устранить нарушение, удалив с официального сайта мэрии реестр, ставящий застройщиков в неравное положение. Сомнения вызвала и объективность реестра, включавшего компании, на которые поступали жалобы, что означает несоответствие этих организаций требованиям, сформулированным мэрией в качестве критерия для попадания в список.

Таким образом, наиболее заметной проблемой строительного рынка Башкортостана в послекризисный период были административные ограничения, обеспечившие экономически необоснованные и неоправданные преимущества отдельным участникам рынка.