ПРОТОКОЛ

заочного обсуждения с представителями референтных групп документов Федеральной антимонопольной службы

09.06.2020

Участвовали:

Кашу Е.В.- заместитель руководителя Белгородского УФАС России,

Коваль В.Н. - член общественной палаты Белгородской области, директор по перспективному развитию АО "Петрохим", председатель общественного совета;

Саламасов В.М. - член Общероссийской общественной организации по охране и защите природных ресурсов «Российское экологическое общество» председатель Белгородского регионального отделения, директор ИП Саламасов В.М. с реорганизацией в ООО «ЛЮВЕНА» и в ООО «Мир цифровых систем», член экспертного совета по вопросам обращения с отходами, член регионального штаба ОНФ, заместитель председателя общественного совета;

Гусакова Ю.С.- доцент НИУ "БелГУ" юридический институт;

Мухин Ю.В. - член Белгородского регионального отделения «ОПОРЫ РОССИИ», директор ООО «Домострой»;

Шамарин В.В. - член общественной палаты Белгородской области, директор ООО «Стройматериалы-Сад пенсионеров»;

Шуринов А.В. - член Белгородского регионального отделения общероссийской общественной организации «Деловая Россия», директор ООО «Русский проект»;

Чумакова Л.А. - член Союза «Губкинская торгово-промышленная палата», старший вице-президент Союза «Губкинская торгово-промышленная палата»;

Милокум Б.А. - член Союза «Белгородская торгово-промышленная палата», директор ООО РА «Окно Роста»;

Кузубов А.А. - член общественной палаты Белгородской области, директор ООО «Техноинком»;

Красников А.И. - член общественной палаты Белгородской области, директор МКУ «ОПП г. Белгорода».

Повестка дня:

О Публичной декларации целей и задач ФАС России на 2020 год и отчете её исполнения за 2019год; Ведомственном плане Федеральной антимонопольной службы по реализации Концепции открытости на 2020 г. и отчете об его исполнении за 2019 г.; Плане ФАС России по реализации мероприятий в области открытых данных на 2020 год и графике раскрытия ФАС России приоритетных социально значимых наборов данных, отчете об его исполнении за 2018-2019г.г.;Перечне проектов общественно-значимых нормативно-правовых актов, которые планируются к разработке в 2020 году.

По повестке дня слушали:

Заместитель руководителя Кашу Е.В.

- ознакомила участников с рассматриваемыми документами ФАС России.

Коваль В.Н. - член общественной палаты Белгородской области, директор по перспективному развитию АО "Петрохим", председатель общественного совета.

- внес следующие предложения по совершенствованию работы ФАС России.

1. **Снижение бюрократической нагрузки на бизнес.** При этом отметив, что следует признать, что тотальная бюрократизация деловой жизни, а именно это и происходит в России, самым негативным образом влияет на деловой климат и кардинально снижает конкурентоспособность отечественной экономики. Прежде всего, бюрократизация отвлекает трудовые ресурсы от общественно полезной деятельности, ставит дополнительные, а порой и труднопреодолимые барьеры на пути развития предпринимательства, особенно малого и среднего в реальном секторе экономики, раскручивает коррупцию, вынуждает хозяйствующие субъекты уходить в тень, создаёт благоприятную среду метастазам недобросовестной конкуренции и подрывает здоровые рыночные отношения. Бюрократия поражает общественный организм на клеточном уровне через законодательную систему, подзаконные акты, ведомственные циркуляры, чиновничий беспредел, корпоративное делопроизводство, электронный документооборот и пр. Идеология бюрократии – «переложить ответственность на стрелочника», «создать видимость нужности и незаменимости», «смотреть на мир через должностное забрало», «добиться благосклонности начальства и «особой благодарности» от граждан, превратив их в просителей» и т.д. по С.И. Ожегову «Бюрократизм – управление, при котором деятельность органов исполнительной власти излишне осложнена и направлена на обеспечение ведомственных интересов в ущерб интересам общества, во вред ему. Канцелярщина, пренебрежение к существу дела ради соблюдения формальностей». Сегодня имеет место альтернатива: или выигрывает бюрократизм, или проигрывает дело. Бюрократизм в одночасье победить невозможно, поскольку он коренится в этической, ментальной и духовно-нравственной сферах, но купировать эту социальную опухоль можно. Она локализуется в обязательных разрешительных и лицензионных процедурах, механизме декларирования, установлении тарифов, подачи заявок, обязательном страховании ответственности, обязательной экспертизе, согласованиях, обязательной регистрации в перечнях и регистрах, отчётности и т.д. Причём, горы бумажных отчетов и Гб на электронных носителях зачастую даже не просматриваются. Законы непрямого действия порождают массу подзаконных актов, а те – тьму циркуляров, разъяснений по механизму применения. Например, в сфере ЖКХ действует порядка 3500 нормативных актов, многие тысячи нормативных актов действуют в системе Ростехнадзора, Росприроднадзора, Росттруднадзора и в системе других контролирующих органов. Последние, в качестве компенсации ограничения количества проверок, обложили хозяйствующие субъекты отчётами, декларациями, экспертизами, планами мероприятий и пр. Так, афилированный «рынок» обязательной платной экспертизы проектной, эксплуатационной документации и технических средств опасных производственных объектов, поднадзорных Ростехнадзору, обходится предприятиям ежегодно в несколько десятков миллиардов рублей. Причём, т.н. «экспертные заключения», а по сути – несложные дефектные ведомости ранее входили в круг обязанностей государственных инспекторов**.** Не будет преувеличением, если определить избыточную бюрократическую и канцелярскую нагрузку на организации в 80-85%, а ущерб от неё ВВП в 3 – 3,5%. *По-видимому, назрел вопрос об учреждении государственной экспертизы всех правовых нормативных актов на бюрократическую составляющую по аналогии с экспертизой на коррупциогенность, с последующей их регистрацией в специальном государственном уполномоченном органе по аналогии с регистрацией ведомственных нормативных актов в Минюсте. Ближе всех, по-моему, эта тема ФАС.*

**2. Риски для устойчивого развития коммунального и народного хозяйства, а также функционирования экономики, связанные с катастрофическим ветшанием внешних энергосетей поселений и промышленных зон.** При этом обратил внимание на то, что ветшание наружных сетей водоснабжения, водоотведения с очистными станциями, теплоснабжения, электроснабжения и газоснабжения, физический износ которых составляет порядка 70%, а восстановление давно превратилось в аварийно-восстановительный ремонт, - составляет реальную угрозу возникновения коммунального коллапса и для жителей и для предприятий. Стоимость технологического присоединения к сетям предприятий и организаций зашкаливает. Инвестиционная составляющая в тарифах не покрывает потребности в поддержании сетей в работоспособном состоянии, не говоря уже об их замене. Под угрозой устойчивое социально-экономическое развитие страны. Создавшаяся аналогичная ситуация с жилищным фондом начала выправляться после введения сборов с собственников жилья в объёме порядка 150 млрд. руб./год на капремонт. Стоимость работ по замене изношенных сетей по осторожным оценкам составляет 4,5 – 5 триллионов рублей. Денационализация тепловой и электроэнергетики проблему не решило. *Назрела постановка вопроса об учреждении национального проекта по модернизации сетевой инфраструктуры. ФАС как никакая другая интегрированная в сферу устойчивого развития заинтересована в таком проекте и будет правильно, если выйдет с такой инициативой совместно с Минстроем, Минэнерго, Минпромом и Минэкономики.*

**3. Риски для населения и общества, связанные с распространённой организационно-правовой формой жилищных организаций.** Самой распространённой организационно-правовой формой организаций, обслуживающих жилищный фонд, – ООО. Проблема в том, что жилищная организация – фактический монополист для обслуживаемого фонда на конкретной территории, поскольку конкуренции в этой сфере нет. Общество с ограниченной ответственностью как организационно-правовая форма пришла в противоречие с социальной значимостью сферы жилищного хозяйства. Это касается, прежде всего, того, что уставной капитал ООО в 10000руб. ничтожен по сравнению с ежемесячно поступающими от населения в ООО средствами на содержание жилья, которые составляют миллионы рублей. А тогда, когда ООО прекращает свою деятельность, то приобретенное за счёт средств населения движимое и недвижимое имущество остаётся в распоряжении учредителей общества, как правило, физических лиц. С учетом того, что тарифы на обслуживание жилищного фонда, устанавливаются на общих собраниях собственников жилья в отличие от тарифов на коммунальные услуги, устанавливаемые властными структурами, то установленные населением тарифы очень далеки от экономически обоснованных с нулевой рентабельностью или убыточны. Таким образом, жилищные организации трудятся не в рыночных и коммерческих условиях, но в уставах ООО сформулирована цель деятельности, как «получение прибыли». Кроме того, у учредителей ООО очень большой соблазн нецелевого использования средств, объём которых в 1000 раз превышает уставной капитал. Подтверждает это миллиардные задолженности жилищных организаций перед поставщиками энергоресурсов, если оплата населением энергопотребления осуществляется не напрямую, а через ООО. ФАС обоснованно выступает за строгое ограничение сферы деятельности унитарных предприятий МУП и ГУП. *Назрел вопрос исключить в жилищном хозяйстве такую организационно-правовую форму, как ООО. Альтернативой могут служить АНО – автономные некоммерческие организации. Такой опыт имеет место и зарекомендовал себя самым положительным образом. Так, в учредители могут входить представители муниципалитетов и общественных организаций, что обеспечивает контроль за деятельностью АНО. Приобретаемые на средства собственников жилья и передаваемые муниципалитетом АНО движимое и недвижимое имущество не может быть отчуждено как в ООО в собственность учредителей, а получаемая АНО прибыль может быть использована только на содержание жилья.*

4. **Придание соответствующего статуса показателю производительности труда как решающему фактору конкурентоспособности предприятий, отраслей промышленности, муниципальных образований, субъектов федерации и страны в целом.** Существуют сотни показателей, определяющих конкурентоспособность предприятий, муниципалитетов, регионов и стран, а также показателей, характеризующих эффективность менеджмента и органов управления. Вместе с тем, нигде показателю производительности труда не отведено подобающее с точки зрения значимости место. В нацпроекте «Производительность труда и поддержка занятости» с объёмом финансирования в 49,5 млрд. руб. поставлены задачи увеличения производительности труда на предприятиях базовых несырьевых отраслей от 5% в год, что явно недостаточно для отечественного народного хозяйства, поскольку Россия по этому показателю отстаёт от развитых стран в 3-3,5 раза. Полагаю, что *ФАС необходимо уделить этому показателю должное внимание при разработке критериев развития конкуренции.*

**5. Как избавиться от проблем, связанных с льготным лекарственным обеспечением.** Льготное лекарственное обеспечение тянет за собой массу проблем, связанных со злоупотреблениями при закупках, со своевременным и территориальным распределением, неэффективным использованием льготных лекарственных средств, рецептурным сопровождением и др. Аналогичная, а в отдельных аспектах ещё более сложная ситуация была при реализации льгот на платежи за ЖКУ для отдельных категорий населения и льгот на проезд для них в общественном транспорте. Но по транспорту и по ЖКУ вопрос был снят после того, как льготы были монетизированы. Так, за ЖКУ льготные категории граждан оплачивают услуги в полном объёме, а затем производится перерасчёт и из бюджета часть произведенной оплаты, равная размерам льгот, возвращается гражданам. *То же необходимо предпринять по отношению к льготному лекарственному обеспечению. При этом пациенты должны получать не бесплатные лекарства, а их денежный эквивалент по предъявлению чеков из аптеки и персональных рецептов врача, или рассчитываться за лекарства по специально введенной медицинской кредитной карте для оплаты за льготные лекарства. Эффект, в котором ФАС несомненно заинтересован, не заставит себя ждать.* Однако, тема льготного лекарственного обеспечения - часть проблемы экономики здоровьесбережения. *Примерная модель экономики здоровьесбережения* в отличие от «лекарской» экономики предполагает: оказание за счет бюджета неотложных медицинских услуг и медицинских услуг социально незащищенным категориям граждан, а также возврат человеку, не болевшему в течение года, 50% средств, которые внесены из его заработка, дохода в фонд медицинского страхования, а остальные 50% средств должны оставаться на его персональном счете в качестве страховой гарантии оказания ему высокотехнологичной медицинской помощи. Каждый последующий год, если человек не болел, взносы в медицинский фонд должны снижаться. В этом случае ликвидируется общий котел медицинского страхования и появляется как личная заинтересованность в здоровьесбережении, так и заинтересованность работодателя. При этом пациенты должны получать не бесплатные лекарства, а их денежный эквивалент по предъявлению чеков из аптеки и персональных рецептов врача, или рассчитываться за лекарства по медицинской кредитной карте в объеме суммы, имеющейся на личном счете медицинской страховки. При отсутствии средств – частично за свой счет – не менее 20%, а остальные 80% - средства бюджета и специального медицинского кредита. Гражданин должен иметь право распоряжаться средствами своего персонального счета в фонде медицинского страхования при расчете за дополнительные медицинские услуги, сверх оговоренных стандартами гарантированных бюджетом медицинских услуг, на основании договорных отношений с медучреждениями или напрямую по медицинской кредитной карте, что благотворно скажется на качестве медицинской помощи. Если человек не болел в течение года, он должен также получить из бюджета 50% средств, которые пропорционально приходятся на гарантированную бюджетом медицинскую помощь каждого жителя в зависимости от его социальной категории, что обеспечивает заинтересованность в здоровьесбережении как бюджетников, так и дополнительную заинтересованность граждан, пополняющих фонд медицинского страхования. При этом % выплат из бюджета с каждым «здоровым» годом для этих граждан должна увеличиваться. А каждое лечебное учреждение должно располагать квотами на арендное жилье, места в детских дошкольных учреждениях, на услуги спортивных сооружений, санаториев и других объектов социальной инфраструктуры в зависимости от объема оказываемых медицинских услуг, организация же труда в медицинских учреждениях должна строиться по образцу глазной клиники им. С.Н.Федорова.

**6. Издержки организации системы торгов.** Покупатели в процессе торгов, особенно медицинские учреждения, жалуются на то, что единственным преимущественным фактором при проведении торгов является цена. При этом более качественные товары и услуги, которые дороже, но в которых соотношение цена-качество заметно выигрывает, что, несомненно, выгодно потребителю, - эти товары и услуги становятся недоступными. *Эту дискриминацию необходимо на законодательном уровне устранить.*

**7. Проблемы тарифной политики.** Проблемы тарифной политики носят системный характер, обусловленный диспропорциями на более высоком уровне. После того, как единая государственная энергосистема была искусственно расчленена на генерацию, электросети и энергосбыт, проявилась *явная внутритарифная диспропорция в пользу генерации электроэнергии,* усугубляемая тем, что финансовые потоки были направлены через посреднические организации энергосбыта. Посреднические услуги здесь явно излишни, к тому же позволяющие осуществлять вывод финансов из отрасли. Отсюда ситуация с ветшанием электросетей усугубилась. *Тарифы на водоснабжение и водоотведение узаконили недофинансирование отрасли более чем на 30%, что исключает возможность притока инвестиций в водопроводно-канализационное хозяйство через концессионные соглашения. Тарифы на теплоснабжение явно дискриминационны относительно организаций, эксплуатирующих тепловые сети, в пользу теплогенерирующих организаций,* что самым негативным образом сказывается на ветшании тепловых сетей. Положительно сказался перевод услуги по вывозу ТКО из жилищной в коммунальную услугу, но направление платежей через региональных операторов привёл к кассовому разрыву в платежах за услуги операторов, к двойному налогообложению и к нецелевому их использованию. Повторилась пагубная практика, когда платежи населения за ЖКУ направлялись вначале в жилищные организации, а те затем перечисляли их поставщикам коммунальных услуг. После учреждения расчётно-кассовых центров, где поступающие платежи населения за ЖКУ расщеплялись и напрямую направлялись поставщикам услуг, исключилось и двойное налогообложение и возможность использования платежей не по назначению. *Такое же расщепление платежей необходимо осуществлять и по отношению к ТКО, направляя средства напрямую операторам, оказывающим услуги по вывозу ТКО и размещению их на полигонах. Назрел вопрос перевода деятельности жилищных организаций в разряд регулируемых видов деятельности, поскольку механизм установления тарифов на услуги жилищных организаций по содержанию и ремонту мест общего пользования многоквартирных домов на общих собраниях собственников жилых помещений показал свою несостоятельность.* Во-первых, легитимно организовать общее собрание собственников жилых помещений практически невозможно. Во-вторых, собственники жилья в силу преобладающих иждивенческих настроений, устанавливают заниженные тарифы относительно экономически обоснованных на содержание и ремонт мест общего пользования многоквартирных домов, *что приводит, в том числе и к ветшанию общедомовых сетей. Особо следует обратить внимание на то, что инвестиционные составляющие в тарифах на водоснабжение, водоотведение, тепло и электроснабжение не компенсируют необходимые затраты на замену ветхих сетей, а процедуры прохождения этих программ через согласование и утверждение забюрократизированы.*

**8. Издержки электронного документооборота и пробелы в стратегии внедрения цифровой экономики.** Электронный документооборот, безусловно, дело нужное, поскольку по идее экономит и материальные и трудовые ресурсы. Но когда электронный документооборот лишь запараллелен с традиционным, что сплошь и рядом, это дискредитирует саму идею. Там же, где такой запараллеленности нет, появилась проблема его избыточной сложности. К примеру, на государственную экспертизу сегодня строительная проектная документация подаётся в электронном виде. Но алгоритм формирования электронной заявки настолько целенаправленно усложнён, что необходима специальная подготовка IT специалиста, чтобы одолеть сложности этого алгоритма. Можно констатировать, что с электронным документооборотом появился и *электронный бюрократизм. И эту проблему нужно тоже решать по типу решения проблемы с традиционным бюрократизмом. Следует учредить государственную экспертизу всех программных продуктов по электронному документообороту на целенаправленную избыточную сложность, а по сути – на электронную бюрократическую составляющую по аналогии с экспертизой на коррупциогенность, с последующей их регистрацией в специальном государственном уполномоченном органе по аналогии с регистрацией ведомственных нормативных актов в Минюсте.*Опыт успешной разработки и внедрения коммерческих цифровых платформ говорит о том, что пользователям они интересны и выгодны настолько, что с избытком компенсируют затраты на разработку, эксплуатацию и совершенствование. *По-видимому, возможна разработка цифровых платформ на принципах государственно-частного партнёрства. Эти принципы предполагают заинтересованность и выгоду государственных и частных пользователей, а также совместное финансирование разработки, эксплуатации и совершенствования цифровых платформ.* К примеру, по причине того, что хозяйствующие субъекты, участвующие в реализации нацпроектов и федеральных программ не предоставляют информацию в ФГИС ЦС об отпускных ценах стройматериалов, изделий, конструкций, оборудования, машин и механизмов, предусмотренных договорами купли-продажи между производителями и покупателями, ФАС вышло с предложением в Правительство о создании технологической цифровой платформы в сфере строительных ресурсов, которая даёт возможность производителям, поставщикам и покупателям совершать сделки купли-продажи в цифровом виде на открытом рынке. *Вопросы: а почему только в сфере строительных ресурсов? А в чём заинтересованность хозяйствующих субъектов предоставлять информацию о договорах? А насколько алгоритм предоставления информации о договорах прост и удобен? А кто мешает до разработки национальной платформы использовать для указанных целей существующие за рубежом платформы, например, alibaba.com?*

**9. Трудности роста российской законодательной системы.** Сегодня нормативная база законодательной поисково-информационной системы «Гарант» содержит 100 млн. документов. Ежегодно она пополняется 500-ми федеральными законами и 1000-ю Постановлениями Правительства, при этом 90% законов – это внесение изменений в действующие. Налоговый кодекс ежегодно меняется 50 раз, т.е. еженедельно. Программа по упрощению законодательства, т.н. «регулятивная гильотина» отсекла лишь 20000 нормативных актов, что составляет 0,02%. Задача ФАС - не усугублять ситуацию.

**10. Роль и место ФАС России в обеспечении устойчивого развития России.** ФАС России контролирует исполнение 200 федеральных законов и вряд ли сфера ответственности иной контролирующей организации более обширна, но рядовой россиянин оценивает то, как ведомство влияет на качество его, рядового россиянина, жизни. Короновирусная инфекция серьёзно подорвала экономику, падение доходов населения продолжается и, не известно, когда мы нащупаем дно, а цены на нефть схлопнулись, рост цен на продукты опережает инфляцию, поэтому предстоит тяжёлый период возрождения уровня жизни людей. Без кардинального оздоровления рыночных отношений не обойтись. А в этой связи падение цен на нефть должно повлечь за собой снижение стоимости бензина и дизтоплива, природного газа, тепла и электроэнергии для населения, если речь вести об оздоровлении народного хозяйства и социальной поддержке экономической активности населения. Уверен, ФАС найдет своё место в этом деле.

Кузубов А.А. - член общественной палаты Белгородской области, директор ООО «Техноинком».

Представил свою позицию по результатам ознакомления с информацией по повестке дня:

**1 . Считает, что необходимо рассмотреть актуальность внесения в публичную декларацию целей и задач ФАС РФ, следующих задач:**

* Обеспечение в условиях глобализации экономики создания приоритетных условий для производственных компаний малого и среднего бизнеса со 100% российским капиталом при работе на внутреннем рынке РФ перед иностранными предприятиями и транснациональными корпорациями со 100% иностранным капиталом.
* Регулирование внутреннего рынка розничного продуктового ритейла с целью обеспечения приоритетных условий для предприятий-производителей в секторе малого и среднего бизнеса, в каждом отдельном регионе с гарантированной представленностью своих продуктов (обеспечение заключения сбытовых контрактов) в торговых сетях своего региона в объеме не более чем % ( определить долю) по отношению к товарам . производимым в других регионах РФ и импорту.
* Рассмотрение (изучение) актуальности вопроса по созданию нормативного акта РФ. определяющего максимальные отпускные цены (ценового потолка) на полках розничных сетей на продукты «потребительской корзины» и лекарства, жизненно необходимой категории, с целью защиты интересов низко обеспеченных категорий граждан РФ.

**2. Предложил добавить в ведомственный план ФАС России на 2020 год по реализации Концепции открытости** отдельный «узкий», но актуальный и важный для подавляющего большинства граждан РФ, раздел: *МЕХАНИЗМ работы и взаимодействия ФАС РФ с гражданами РФ по открытости вопроса регулирования ФАС РФ тарифной политики и нарушения конкуренции Управляющими компаниями (УК), обслуживающих жилищной фонд.*

при это внес предложения по мероприятиям данного раздела:

* создание отдельного раздела на сайте ФАС РФ с перечнем мероприятий и нормативной базы, работы ФАС в области регулирования тарифной политики и защиты интересов граждан, при нарушении конкуренции и тарифной политики управляющими компаниями Граждане в подавляющей массе не осведомлены о возможностях ФАС РФ в данной области и о механизме взаимодействия с ФАС в случае выявления нарушений тарифной политики и недобросовестной конкуренции отдельными УК.
* создание отдельного раздела на сайте ФАС РФ, куда граждане могут обращаться с конкретными жалобами на конкретные УК в которых были выявлены нарушения тарифной политики для проведения объективной проверки.
* систематическое (возможно 1 раз в месяц / квартал) проведение открытого онлайн семинара по механизмам взаимодействия ФАС РФ с гражданами по вопросу регулирования деятельности и нарушения тарифной политики Управляющими компаниями.

Решили:

Принять информацию к сведению.

Зам. руководителя управления Е.В. Кашу