

**МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ
ПО АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ**

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ СНГ

**ДОКЛАД
«О СОСТОЯНИИ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКАХ
ПРОИЗВОДСТВА НЕРУДНЫХ СТРОИТЕЛЬНЫХ МАТЕРИАЛОВ
В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ СНГ»**

Москва, 2018 год

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
1. Государственное регулирование рынков нерудных строительных материалов государств – участников СНГ	4
1.1. Правовое регулирование рынков нерудных строительных материалов государств – участников СНГ	4
1.2. Лицензирование	16
1.3. Осуществление государственных закупок нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ	20
2. Состояние конкуренции на рынке нерудных строительных материалов	21
2.1. Методика оценки состояния конкуренции на рынках нерудных строительных материалов государств – участников СНГ	21
2.2. Состояние конкуренции на рынке нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ	22
2.3. Судебные споры о нарушениях антимонопольного законодательства в государствах – участниках СНГ	64
2.4. Барьеры входа на рынки нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ	67
Выводы и предложения	69

ВВЕДЕНИЕ

Промышленность строительных материалов в государствах – участниках СНГ является отраслью, определяющей текущее состояние национальной экономики и потенциал развития строительного сектора.

Рынок нерудных строительных материалов является одним из важнейших базовых рынков строительных материалов, обеспечивает современные потребности целого ряда отраслей промышленности (включая производство товарного бетона, железобетонных изделий, асфальтобетона) и строительного комплекса (строительство жилья, производственных, инфраструктурных и других объектов).

Одним из важных факторов эффективного развития экономики является обеспечение равных условий конкуренции на рынке нерудных строительных материалов и повышение его конкурентоспособности. В этих целях Межгосударственным советом по антимонопольной политике (МСАП) изучено современное состояние указанного сектора рынка в рамках СНГ и подготовлен Доклад «О состоянии конкуренции на рынках производства нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ», одобренный на 47-м заседании МСАП 20–21 сентября 2017 года.

В исследовании принимали участие антимонопольные органы Республики Армения, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации и Республики Таджикистан.

В Докладе дана общая характеристика рынка нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ, проанализированы методы государственного регулирования рынка, представлены результаты анализа состояния конкуренции в сфере производства нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ.

Материал может представлять интерес для заинтересованных антимонопольных органов государств – участников СНГ, органов отраслевого сотрудничества СНГ и широкого круга специалистов по экономике и строительству в рамках СНГ.

1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКОВ НЕРУДНЫХ СТРОИТЕЛЬНЫХ МАТЕРИАЛОВ ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ

Нерудные строительные материалы – это неорганические зернистые сыпучие строительные материалы минерального происхождения, получаемые почти исключительно в карьерах из горных пород, в том числе из попутно добываемых пород и отходов обогащения горно-обогатительных предприятий, и применяемые в строительстве без изменения их химического состава и фазового состояния.

Сфера добычи нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ регулируется специальными отраслевыми законами, которые устанавливают правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивают защиту интересов государства и граждан, а также прав пользователей недр.

1.1. Правовое регулирование рынков нерудных строительных материалов государств – участников СНГ

Республика Армения

Правовое регулирование сферы добычи нерудных строительных материалов осуществляется в соответствии с Кодексом Республики Армения от 17 декабря 2011 года № ЗР-280 «О недрах» (далее – Кодекс) и решениями Правительства Республики Армения.

Согласно Кодексу недра Республики Армения являются исключительно собственностью государства и могут быть предоставлены для пользования только в целях геологического изучения и добычи полезных ископаемых. Государственное управление использованием и охраной недр, а также охраной природы и окружающей среды в связи с использованием недрами в пределах своей компетенции осуществляют Правительство Республики Армения и уполномоченные органы государственного управления в данной области.

В частности, к компетенции Правительства Республики Армения в области использования и охраны недр относятся:

- определение и осуществление политики использования недр;
- утверждение правовых актов, регулирующих правоотношения в области использования недр;
- утверждение форм разрешений на пользование недрами и согласия на геологическое изучение;
- установление порядка осуществления мониторинга разработанной площади полезного ископаемого, расположения возникших в ходе добычи производственных отвалов и в целях обеспечения безопасности и здоровья населения прилегающих к ним муниципалитетов.

К компетенции уполномоченного органа в области использования и охраны недр относятся:

разработка и обеспечение осуществления государственной политики в области использования недр;

осуществление контроля за соблюдением стандартов, норм и правил, принятых в области использования и охраны недр;

предоставление права пользования недрами;

осуществление в пределах своей компетенции государственной экспертизы в области использования недр;

заключение договоров о пользовании недрами.

Непосредственно право пользования недрами предоставляется Министерством энергетических инфраструктур и природных ресурсов Республики Армения в порядке, установленном Кодексом и иными правовыми актами, на общих основаниях или в конкурсном порядке, посредством разрешения или согласия на пользование недрами, акта горного отвода, а также заключения с пользователем недр договора о пользовании недрами.

Право пользования недрами неотделимо и может принадлежать только одному юридическому лицу (в том числе и коммерческой организации иностранного государства). Бессрочное и безвозмездное пользование недрами осуществляется для не преследующей цели получения прибыли добычи неметаллических полезных ископаемых для собственных нужд на земельных участках, принадлежащих пользователю недр на праве собственности.

Так, юридические лица и граждане в целях удовлетворения своих хозяйственных и бытовых нужд могут без оформления права пользования недрами производить в границах своих собственных земельных участков не преследующую цель получения прибыли добычу неметаллических полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, на глубине до 2 м, а также строительство подземных сооружений на глубине до 5 м в установленном правительством порядке, по уведомлению уполномоченного органа.

Право пользования недрами в конкурсном порядке предоставляется исключительно в целях геологического изучения радиоактивного сырья.

Республика Беларусь

Основным законом, регулирующим отношения, возникающие в связи с геологическим изучением недр, добычей полезных ископаемых, является Кодекс Республики Беларусь от 14 июля 2008 года № 406-З «О недрах» (далее – Кодекс).

Нерудными строительными материалами в соответствии со статьей 20 Кодекса признаются природные строительные материалы (песок, гравий, глинистые породы, мел, мергель, известняк, доломит, строительный и облицовочный камень).

Согласно статье 54 Кодекса добыча полезных ископаемых в части нерудных строительных материалов осуществляется при наличии у недропользователя:

акта, удостоверяющего горный отвод (за исключением добычи полезных ископаемых при проведении пробной эксплуатации месторождения в границах предоставленного геологического отвода);

документа, удостоверяющего право на земельный участок, в случае добычи полезных ископаемых открытым способом;

специальных разрешений (лицензий), если их получение предусмотрено законодательством о лицензировании;

акта о передаче разведанного месторождения в разработку;

копии приказа Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь об утверждении запасов полезных ископаемых и (или) геотермальных ресурсов недр;

проектной документации на разработку месторождения полезных ископаемых, прошедшей государственную экологическую экспертизу проектной документации на пользование недрами по объектам государственной экологической экспертизы и экспертизу промышленной безопасности проектной документации на разработку месторождения полезных ископаемых.

Горные отводы предоставляются юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на основании решений районных (областных, Минского городского, городских (городов областного подчинения)) исполнительных и распорядительных органов, за исключением случаев, когда в соответствии с Кодексом решения о предоставлении горных отводов принимает Президент Республики Беларусь.

Районным исполнительным и распорядительным органом осуществляется предоставление горных отводов в границах района.

Минским городским и городским (городов областного подчинения) исполнительными и распорядительными органами осуществляется предоставление горных отводов в границах этих городов.

Областным исполнительным и распорядительным органом осуществляется предоставление горного отвода в случае, если горный отвод расположен на территориях двух районов и более в границах области, а также в случае, если предоставление горного отвода, расположенного в границах области, связано с необходимостью изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, земель лесного фонда.

В случае если горный отвод расположен на территориях двух областей и более, решение о его предоставлении принимает областной исполнительный и распорядительный орган, территория которого преобладает в составе горного отвода, по согласованию с другими областными исполнительными и распорядительными органами, на территориях которых расположен горный отвод.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, заинтересованные в получении горного отвода, подают в местный исполнительный и распорядительный орган, уполномоченный принимать решение о предоставлении горного отвода, заявление о предоставлении. В заявлении указываются цель, для которой испрашивается горный отвод, и его намечаемое местоположение. К заявлению прилагаются:

копия документа, подтверждающего государственную регистрацию юридического лица или индивидуального предпринимателя;

проект обоснования границ горного отвода (за исключением добычи янтаря, разработка месторождений которого в промышленных масштабах экономически нецелесообразна).

Проекты обоснования границ горного отвода разрабатываются организациями, определяемыми Советом Министров Республики Беларусь, и утверждаются юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, заинтересованными в получении горного отвода.

Требования к содержанию и форме проекта обоснования границ горного отвода устанавливаются Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь:

проект обоснования границ горного отвода не представляется в случае продления срока пользования недрами, если границы ранее предоставленного горного отвода не изменяются;

копия концессионного договора, зарегистрированного в государственном реестре концессионных договоров, или копия инвестиционного договора, зарегистрированного в Государственном реестре инвестиционных договоров с Республикой Беларусь, если решение о предоставлении горного отвода принимается в связи с заключением таких договоров.

В случае если на горный отвод претендуют более двух юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, решение о предоставлении горного отвода принимается по результатам торгов на предоставление горного отвода. Торги на предоставление горного отвода организуются и проводятся местным исполнительным и распорядительным органом, уполномоченным принимать решение о предоставлении горного отвода.

При наличии оснований для отказа в предоставлении горного отвода, обусловленных градостроительными регламентами, природоохранными и иными требованиями законодательства местный исполнительный и распорядительный орган в течение пяти рабочих дней принимает решение об отказе в предоставлении горного отвода.

Горные отводы для добычи полезных ископаемых открытым способом предоставляются с изъятием земельных участков у землепользователей. При этом соответствующий земельный участок предоставляется недропользователю в порядке, установленном законодательством об охране и использовании земель.

Республика Казахстан

Правовое регулирование рынка нерудных строительных материалов осуществляется в соответствии с Законом Республики Казахстан от 24 июня 2010 года № 291-IV «О недрах и недропользовании» (далее – Закон о недрах).

В соответствии с Законом о недрах нерудные строительные материалы отнесены к общераспространенным полезным ископаемым.

Право недропользования на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых предоставляется местными исполнительными органами областей, города республиканского значения, столицы, к компетенции которых также относится утверждение перечней участков недр, подлежащих выставлению на тендер или аукцион.

Согласно Закону о недрах право на пользование недрами предоставляется следующими способами:

- путем проведения конкурса на предоставление права недропользования;
- без проведения конкурса на основе прямых переговоров;

- на основании письменного разрешения уполномоченного органа или договора, если предоставление права недропользования на добычу общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд, а также подземных вод в объемах добычи, не превышающих 50 куб. м в сутки, производится одновременно с предоставлением земельного участка, под которым находятся общераспространенные полезные ископаемые и подземные воды, в частную собственность или землепользование. При предоставлении земельного участка во временное землепользование условия пользования общераспространенными полезными ископаемыми для собственных нужд, а также подземными водами в объемах добычи, не превышающих 50 куб. м в сутки, могут быть предусмотрены договором о временном землепользовании;

- на основании письменного разрешения местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы на право недропользования на общераспространенные полезные ископаемые, используемые при строительстве (реконструкции) и ремонте автомобильных дорог общего пользования, железных дорог и гидросооружений по согласованию с территориальными подразделениями уполномоченного органа по изучению и использованию недр и территориальным подразделением уполномоченного органа в области охраны окружающей среды.

Право недропользования на разведку или добычу общераспространенных полезных ископаемых предоставляется путем заключения контракта с местным исполнительным органом области, города республиканского значения, столицы, за исключением случая, если предоставление права недропользования на общераспространенные полезные ископаемые, используемые при строительстве (реконструкции) и ремонте автомобильных дорог общего пользования, железных дорог и гидросооружений, осуществляется на основании письменного разрешения местного исполнительного органа по согласованию с территориальными подразделениями уполномоченного органа

по изучению и использованию недр и уполномоченного органа в области охраны окружающей среды в порядке, установленном уполномоченным органом в области государственной поддержки индустриально-инновационной деятельности.

За исполнением недропользователями контрактных обязательств по контрактам на разведку, добычу общераспространенных полезных ископаемых местными исполнительными органами области, города республиканского значения, столицы осуществляются мониторинг и контроль.

Порядок осуществления мониторинга и контроля за соблюдением выполнения условий контрактов определен соответствующими Правилами, утвержденными приказом Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 28 апреля 2015 года № 50 (далее – Правила).

Так, недропользователи, осуществляющие разведку и (или) добычу общераспространенных полезных ископаемых, представляют в уполномоченный орган по изучению и использованию недр ежеквартальный отчет о выполнении обязательств, предусмотренных контрактом и рабочей программой, в срок не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом, по определенной форме, предусмотренной Правилами.

В случае нарушения недропользователем условий контракта на разведку или добычу общераспространенных полезных ископаемых местный исполнительный орган области, города республиканского значения, столицы письменным уведомлением указывает на обязанность недропользователя по устранению такого нарушения в установленный срок. Срок устранения нарушений недропользователем условий контракта по физическому объему обязательств не должен превышать 6 месяцев, по финансовым обязательствам – 3 месяца, иным условиям контракта – 1 месяц с даты получения письменного уведомления. При этом недропользователь вправе направить в компетентный орган предложение о продлении срока устранения нарушений условий контракта с обоснованием причин такого продления.

Кроме того, в соответствии с приказом Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 31 марта 2015 года № 396 для недропользователей устанавливаются следующие виды отчетности о проведении операций по недропользованию в уполномоченный орган:

- отчет о проведении операций по недропользованию по итогам 6 месяцев;
- отчет о проведении операций по недропользованию по итогам года;
- окончательный отчет о проведенных геологоразведочных работах;
- ежеквартальные отчеты о результатах проведенных операций по государственному геологическому изучению недр.

Кыргызская Республика

Основой правового регулирования отношений, возникающих при пользовании недрами у государства с физическими и юридическими лицами, а также с другими государствами, является Закон Кыргызской Республики от 9 августа 2012 года № 160 «О недрах» (далее – Закон).

Согласно статье 4 Закона нерудные строительные материалы отнесены к группе «Нерудные полезные ископаемые и строительные материалы» в которую включены: карбонатное сырье; кирпично-черепичное сырье; инертные материалы; гипс; сырье для производства легких заполнителей; облицовочные материалы и строительные камни.

В соответствии со статьей 23 Закона право пользования недрами может предоставляться на основании проведения конкурсов, аукционов и прямых переговоров. Конкурсы проводятся по объектам общегосударственного значения по решению Правительства Кыргызской Республики. Аукционы – по месторождениям и перспективным площадям, перечень которых утверждается уполномоченным государственным органом по реализации государственной политики по недропользованию на основании рекомендаций научно-технического совета при данном государственном органе. Прямыми переговорами право пользования недрами предоставляется:

на месторождения, проявления полезных ископаемых и перспективные площади, не входящие в перечень месторождений, проявлений и перспективных площадей, выставляемых на аукцион;

месторождения, проявления полезных ископаемых и перспективные площади, если по ним признаны не состоявшимися два аукциона;

участки недр, не связанные с геологическим изучением недр и разработкой месторождений полезных ископаемых.

В случае если на объект, предоставляемый путем прямых переговоров, в течение 30 дней с даты подачи первой заявки поступило более одной заявки, то данный объект выставляется на аукцион.

В соответствии со статьей 21 Закона пользователями недр могут быть юридические лица, созданные в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, а физические лица, в том числе иностранные граждане, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, – по законодательству Кыргызской Республики.

При получении и осуществлении прав пользования недрами не допускается дискриминация граждан и юридических лиц по признаку гражданства или страны регистрации соответственно.

Иностранные юридические лица вправе подать заявку на участие в конкурсе или аукционе, или прямых переговорах по предоставлению прав пользования недрами.

В случае если победителем аукциона или конкурса на право пользования недрами либо лицом, с которым решено вести прямые переговоры, будет признано иностранное юридическое лицо, оно обязано открыть в Кыргызской Республике дочернюю компанию со 100%-ным долевым участием для оформления на нее лицензии на право пользования недрами.

Республика Молдова

Государственное регулирование в сфере использования недр предусмотрено положениями Кодекса Республики Молдова от 2 февраля 2009 года № 3-XVI «О недрах» (далее – Кодекс о недрах) и постановлениями Правительства Республики Молдова.

В соответствии с Кодексом о недрах государственное управление в области использования и защиты недр осуществляется Правительством Республики Молдова, Министерством окружающей среды и Агентством по геологии и минеральным ресурсам, которое осуществляет свою деятельность при Министерстве окружающей среды Республики Молдова.

К компетенции Правительства Республики Молдова в сфере использования недр относятся в том числе утверждение перечня полезных минеральных ресурсов национального значения по предложению Министерства окружающей среды Республики Молдова, а также определение способа выделения участков недр для добычи полезных ископаемых. При этом в компетенцию Министерства окружающей среды Республики Молдова в сфере использования недр входят:

- утверждение списка участков недр, выставленных на конкурс для получения прав на их использование;

- утверждение решений на передачу для промышленного использования месторождений полезных ископаемых, за исключением тех, которые представляют национальный интерес.

В свою очередь, Агентство по геологии и минеральным ресурсам в сфере использования недр осуществляет организацию и проведение конкурсов на право использования участков недр, разработку предложений по перечню полезных минеральных ресурсов национального значения, а также осуществляет контроль за соблюдением законодательства в сфере использования недр.

Непосредственно Кодекс о недрах устанавливает следующие основания для появления права на использование недр:

- постановление Правительства Республики Молдова, утвержденное в результате конкурса на право разведки и добычи полезных минеральных ископаемых национального значения на основе концессии согласно Закону от 13 июля 1995 года № 534-XIII «О концессиях»;

- постановление Министерства окружающей среды Республики Молдова о передаче участков недр в использование в целях геологических исследований, добычи полезных минеральных ископаемых.

Кроме того, Кодекс о недрах устанавливает антимонопольные требования и требования обеспечения рекламой и прозрачности использования недр.

Таким образом, считаются незаконными действия органов государственного управления, а также других экономических агентов, целями которых являются:

- ограничение, вопреки условиям конкурса, доступа к участию в конкурсе юридических и физических лиц, намеренных получить право на использование недр, в соответствии с Кодексом о недрах;

уклонение от предоставления права на использование участков недр для победителей конкурса;

дискриминация пользователей недр при предоставлении доступа к транспорту и инфраструктуре.

Министерство окружающей среды разрабатывает, а Правительство Республики Молдова утверждает требования касательно максимального количества запасов полезных минеральных ископаемых, предоставленных экономическому агенту.

С целью обеспечения рекламы и прозрачности использования недр нормативные акты, объявления о конкурсах (тендерах) о праве использования недр, их результаты, сообщения о присвоении использования участков недр, формуляры документов и другая информация из области горнодобывающих отношений публикуются в Официальном мониторе Республики Молдова и в интерактивном режиме на веб-странице Министерства окружающей среды Республики Молдова.

Постановлением Правительства Республики Молдова от 20 июля 2010 года № 646 «Об утверждении перечня полезных ископаемых национального значения» был установлен перечень полезных минеральных ископаемых, таких как известняк и глина – для производства цемента, гипс для изготовления изделий из гипса и цемента, кварцевый песок – для производства стекла, известняк и песчаник для производства предметов облицовочных производства, гранита для производства гравия. В соответствии с Кодексом о недрах полезные минеральные ископаемые национального значения передаются в использование в концессию в соответствии с Законом «О концессиях».

Также законодательство Республики Молдова устанавливает запреты на добычу полезных минеральных ископаемых в зонах, охраняемых государством. Так, согласно Закону «О водоохранных зонах и полосах рек и водоемов» запрещается добыча песка и гравия в русле реки в водоохранных зонах.

Российская Федерация

Основой правового регулирования сферы добычи нерудных строительных материалов, отнесенных к категории общераспространенных полезных ископаемых, является Федеральный закон от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах).

Согласно статье 2.3 Закона о недрах общераспространенные полезные ископаемые отнесены к участкам недр местного значения. Подготовка и утверждение перечней участков недр местного значения осуществляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным органом управления, государственным фондом недр или его территориальными органами. При этом Закон о недрах не определяет принципы отнесения полезных ископаемых к группе общераспространенных. Подготовка и рассмотрение материалов, связанных с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней

полезных ископаемых, отнесенных к общераспространенным, осуществляются в соответствии с Временными методическими рекомендациями по подготовке и рассмотрению материалов, связанных с формированием, согласованием и утверждением региональных перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, утвержденными распоряжением государственной геологической службы Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 7 февраля 2003 года № 47-р (далее – Рекомендации).

Согласно пункту 2.2 Рекомендаций к общераспространенным полезным ископаемым отнесены:

магматические и метаморфические породы (кроме используемых для производства огнеупорных, кислотоупорных материалов, каменного литья, минеральной ваты и волокон, в цементной промышленности);

галька, гравий, валуны;

диатомит, трепел, опока (кроме используемых в цементной и стекольной промышленности);

доломиты (кроме используемых в металлургической, стекольной и химической промышленности);

известняки (кроме используемых в цементной, металлургической, химической, стекольной, целлюлозно-бумажной и сахарной промышленности, для производства глинозема, минеральной подкормки животных и птицы);

пески (кроме формовочного, стекольного, абразивного, для фарфорово-фаянсовой, огнеупорной и цементной промышленности, содержащего рудные минералы в промышленных концентрациях);

песчаники (кроме динасовых, флюсовых, для стекольной промышленности, производства карбида кремния, кристаллического кремния и ферросплавов);

песчано-гравийные, гравийно-песчаные, валунно-гравийно-песчаные, валунно-глыбовые породы.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования в том числе относятся принятие и совершенствование законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о недрах, а также предоставление права и порядка пользования участками недр местного значения.

При этом контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых относится к полномочиям органов местного самоуправления, устанавливающих в том числе формы отчетов для пользователей участками недр местного значения.

Необходимо отметить, что на территории Российской Федерации действуют более 500 законов и иных нормативных правовых актов, принятых субъектами Российской Федерации, которые регулируют процессы освоения общераспространенных полезных ископаемых.

Более чем в 25 субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие отношения по предоставлению прав пользования недрами с

целью добычи общераспространенных полезных ископаемых. В иных субъектах Российской Федерации эти правоотношения регулируются не законами, а постановлениями правительства соответствующего субъекта и иными нормативными правовыми актами. Тем не менее в некоторых субъектах Российской Федерации не приняты нормативные правовые акты, регулирующие порядок пользования недрами с целью освоения общераспространенных полезных ископаемых.

Все принятые нормативные правовые акты на региональном уровне, регулирующие отношения по предоставлению прав пользования недрами, дополняют и конкретизируют определенные положения Закона о недрах¹, процессуально не могут противоречить основным принципам и основам Закона о недрах и должны находиться с ним в пределах одного правового поля.

Согласно Закону о недрах право пользования участком недр местного значения предоставляется на основании решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации одним из следующих способов:

путем проведения аукциона на предоставление права пользования;

без проведения аукциона в порядке, предусмотренном на территории субъекта Российской Федерации в случаях:

предоставления права пользования участком недр местного значения для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению такого участка недр в целях поисков и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, за исключением проведения указанных работ в соответствии с государственным контрактом;

предоставления права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр местного значения для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр местного значения, право пользования которым досрочно прекращено;

предоставления права пользования участком недр местного значения, включенным в перечень участков недр местного значения, утвержденный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для его геологического изучения в целях поисков и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Кроме того, Закон о недрах содержит нормы, направленные на обеспечение конкуренции (статья 17), в частности запреты на ограничение вопреки условиям конкурса или аукциона доступа к участию в них юридических лиц и граждан, желающих приобрести право пользования недрами, а также замену конкурсов и аукционов прямыми переговорами либо уклонение от предоставления лицензий победителям в конкурсе либо на аукционе.

¹ Правовому регулированию отношений, объектом которых являются общераспространенные полезные ископаемые, в Законе о недрах посвящены статьи 4, 5, 10.1, 16, 18, 19, 29.

Также статья 17 Закона о недрах устанавливает запреты на действия хозяйствующих субъектов и органов государственной власти, направленные на дискриминацию пользователей недр, создающих структуры, конкурирующие с хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение в недропользовании и дискриминацию пользователей недр, в предоставлении доступа к объектам транспорта и инфраструктуры.

Республика Таджикистан

Правовое регулирование сферы добычи нерудных строительных материалов осуществляется в соответствии с Законом Республики Таджикистан от 5 января 2008 года № 2351 «О недрах» (далее – Закон).

Согласно статье 2 Закона недра являются объектом исключительно государственной собственности и могут предоставляться собственникам, не допускается передача недр в частную собственность. Купля – продажа, дарение, залог участков недр, самовольный обмен ими запрещаются.

К компетенции Правительства Республики Таджикистан в сфере регулирования отношений недропользования относятся:

- разработка и реализация государственных программ по использованию, воспроизводству, дальнейшему расширению и качественному улучшению минерально-сырьевой базы республики;

- установление порядка пользования недрами и их охраны, разработка соответствующих стандартов (нормы, правила);

- распоряжение и управление государственным фондом недр, в том числе совместно с органами государственной власти Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов и районов – фондом общераспространенных полезных ископаемых;

- определение перечней полезных ископаемых, относимых к общераспространенным, а также коллекционных материалов и полезных ископаемых, разрешенных для старательской добычи;

- выдача лицензий на пользование недрами и переработку минерального сырья;

- установление квот на добычу, переработку и реализацию предприятиями минерального сырья государственного значения;

- установление порядка привлечения иностранных инвестиций, предоставление лицензий и концессий иностранным юридическим лицам и гражданам на поиски, разведку (изучение), добычу и переработку минерального сырья, а также использование недр в иных целях и осуществление контроля за его соблюдением;

- создание единой системы государственного фонда геологической информации о недрах, распоряжение информацией, полученной за счет государственных средств;

- государственный надзор и контроль за рациональным использованием и охраной недр, а также установление порядка их осуществления;

составление государственного баланса запасов полезных ископаемых, государственный учет участков недр, используемых для добычи полезных ископаемых и строительства подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, государственная регистрация работ по геологическому изучению и освоению недр, осуществляемых предприятиями и организациями вне зависимости от форм их собственности;

государственная экспертиза информации о разведанных запасах полезных ископаемых, иных свойствах недр, определяющих их ценность;

введение ограничений на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды;

определение государственной политики, осуществление международного сотрудничества в области использования и охраны недр;

утверждение ставок, платы за пользование недрами;

прекращение права пользования недрами при нарушении ими требований Закона;

координация научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, связанных с использованием недрами;

защита прав пользования недрами и интересов граждан Республики Таджикистан;

разрешение споров по вопросам пользования недрами между Горно-Бадахшанской автономной областью, областями, городами и районами республиканского подчинения Республики Таджикистан;

государственная экспертиза проектов использования недр, предоставляемых иностранным недропользователям на основе договоров, заключенных в соответствии с законодательством Республики Таджикистан;

регулирование других вопросов недропользования, определенных законодательством Республики Таджикистан.

Правительство Республики Таджикистан может передавать отдельные полномочия по регулированию отношений недропользования органам государственной власти Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов и районов, а также республиканским государственным органам.

1.2. Лицензирование

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора. Общие требования к содержанию лицензии и ее составным частям определены соответствующими статьями законов о недрах Республики Армения, Кыргызской Республики, Республики Молдова, Российской Федерации и Республики Таджикистан. На

территориях Республики Беларусь и Республики Казахстан деятельность по добыче общераспространенных полезных ископаемых, в том числе нерудных строительных материалов, не относится к лицензируемой.

Республика Беларусь

Деятельность по добыче полезных ископаемых в Республике Беларусь не подлежит лицензированию. Вместе с тем в определенных законом случаях деятельность хозяйствующего субъекта, осуществляющего добычу полезных ископаемых, подлежит лицензированию.

Так, в перечень видов деятельности, на осуществление которых требуются специальные разрешения (лицензия), и уполномоченных на их выдачу государственных органов и государственных организаций (далее – Перечень), определенные в приложении 1 к Положению о лицензировании отдельных видов деятельности, утвержденному Указом Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 года № 450 (далее – Положение № 450), входит деятельность в области промышленной безопасности, составляющими работами, услугами которой согласно подпункту 6.2 пункта 6 Перечня является в том числе деятельность, связанная с опасными производственными объектами.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 5 января 2016 года «О промышленной безопасности» карьеры, разрезы с проектным объемом добычи по горной массе 1 млн куб. м и более в год относятся к категории опасных производственных объектов II типа опасности.

Республика Казахстан

Деятельность по добыче полезных ископаемых в Республике Казахстан не подлежит лицензированию. Вместе с тем в соответствии с Законом Республики Казахстан от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях» для осуществления взрывных работ требуется получение разрешения на их производство.

Кыргызская Республика

На территории Кыргызской Республики лицензирование деятельности недропользования осуществляется в соответствии с законодательством о лицензировании. Государственный комитет промышленности, энергетики и недропользования Кыргызской Республики осуществляет администрирование лицензирования прав пользования недрами в качестве лицензионного органа – лицензиара. Порядок выдачи лицензий на недропользование проходит путем проведения конкурсов, аукционов и прямых переговоров.

По проведенным аукционам лицензия на право пользования недрами выдается на основании протокола аукционной комиссии. Лицензированию подлежат все виды пользования недрами по всем видам минерального сырья, в том числе пресные, минеральные и термальные подземные воды, за исключением предоставления прав пользования недрами по концессионному

договору и по соглашению о разделе продукции, а также проведения работ на основании государственной регистрации.

Контроль за исполнением пунктов лицензионного соглашения осуществляется путем получения отчетности о проведенных за год работах и согласно Закону Кыргызской Республики от 25 мая 2007 года № 72 «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства».

Республика Молдова

В Республике Молдова в соответствии с положениями Кодекса о недрах право на извлечение полезных минеральных ископаемых предоставляется пользователю недр, который получил лицензию в соответствии с положениями Закона Республики Молдова от 30 июля 2001 года № 451-XV «О регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования».

В соответствии с положениями данного Закона вид деятельности добыча полезных минеральных ископаемых подлежит регулированию путем лицензирования Агентством публичных услуг Республики Молдова.

Российская Федерация

На территории Российской Федерации предоставление права пользования участками недр, в том числе содержащими общераспространенные полезные ископаемые, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии.

Не требует получения разрешения и лицензии добыча общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, объем извлечения которых составляет не более 100 куб. м в сутки собственниками, владельцами земельных участков для собственных нужд. Они имеют право по своему усмотрению в границах участков осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе. Также собственники и владельцы земельных участков могут осуществлять строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 м, устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения.

Общие требования к содержанию лицензии и ее составным частям определены статьей 12 Закона о недрах. При этом лицензия может дополняться иными условиями, не противоречащими Закону о недрах.

Условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока ее действия. Изменения этих условий допускаются только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2015 года № 815 введено лицензирование импорта в Российскую Федерацию из государств, не являющихся членами Евразийского

экономического союза, гравия и щебня при помещении под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления.

Введение данной меры нетарифного регулирования было обусловлено в первую очередь тем, что импортный щебень, прежде всего поставляемый с территории Украины, по качественным характеристикам, в том числе экологической безопасности, уступает российскому аналогу. Кроме того, использование материалов со сниженными эксплуатационными свойствами увеличивает риски преждевременного вывода из эксплуатации и разрушения жилых зданий, автомобильных дорог и другой инфраструктуры.

Республика Таджикистан

В Республике Таджикистан пользователями недр могут быть государственные, кооперативные, общественные предприятия, учреждения, организации, субъекты предпринимательской деятельности, независимо от форм собственности, и граждане, в том числе юридические лица и граждане других государств.

Права использования недр для изучения добычи радиоактивного сырья, складирования (захоронения) его отходов имеют только юридические лица, зарегистрированные в Республике Таджикистан и получившие лицензию в порядке, установленном Законом Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В целях развития отрасли строительных материалов были приняты ряд законов, постановлений, программ и концепций. В частности, были приняты:

Закон Республики Таджикистан от 1 марта 2005 года № 281 «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

постановление Правительства Республики Таджикистан от 3 апреля 2007 года № 172 «Об утверждении положения о выдаче лицензий на отдельные виды деятельности»;

постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 октября 2009 года № 566 «О внесении изменений и дополнений»;

постановление Правительства Республики Таджикистан от 31 октября 2009 года № 601 «О принятии Программы развития строительных материалов на период 2009–2015 гг.»;

План по государственной поддержке предпринимательства в Республике Таджикистан на период 2012–2020 годов и др.

Указанные нормативные документы объединили все виды месторождений строительного назначения в одну группу «Общераспространенные полезные ископаемые», а функция по осуществлению лицензирования закрепила за одним министерством. Эта мера упростила порядок получения лицензии на право недропользования, в результате чего резко выросло число выданных лицензий и, соответственно, новых предприятий. В настоящее время промышленность строительных материалов по числу выданных лицензий занимает первое место (выдано 312 лицензий) в горнопромышленном комплексе Республики Таджикистан.

1.3. Осуществление государственных закупок нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ

Государственные закупки нерудных строительных материалов в Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Республике Молдова и Российской Федерации регулируются специальными законами.

Так, на территории Республики Армения действует Закон Республики Армения от 22 декабря 2010 года № ЗР-206-Н «О закупках»; на территории Республики Беларусь – Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 года № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)», указы Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2013 года № 590 «О некоторых вопросах государственных закупок товаров (работ, услуг)» и от 20 октября 2016 года № 380 «О закупках товаров (работ, услуг) при строительстве». В Республике Казахстан государственные закупки регламентированы Законом Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года «О государственных закупках Республики Казахстан». Государственные закупки в Республике Молдова регламентируются Законом Республики Молдова от 3 июля 2015 года № 131 «О государственных закупках». На территории Российской Федерации государственные и муниципальные закупки регламентированы Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных закупок».

Специальных условий, предъявляемых к закупке нерудных строительных материалов, на территориях государств – участников СНГ не установлено.

2. АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКЕ НЕРУДНЫХ СТРОИТЕЛЬНЫХ МАТЕРИАЛОВ

2.1. Методика оценки состояния конкуренции на рынках нерудных строительных материалов государств – участников СНГ

Для проведения совместного анализа рынка нерудных строительных материалов в целях выявления проблем и ограничений функционирования рынков и возможных направлений их решения, а также возможных нарушений антимонопольного законодательства антимонопольными органами государств – участников СНГ были разработаны соответствующие методические рекомендации.

Анализ конкурентной среды на рынке нерудных строительных материалов осуществлялся на территории каждого государства, антимонопольные органы которого подтвердили свое намерение принимать участие в исследовании.

Покупателями нерудных строительных материалов были определены предприятия по производству железобетонных изделий и конструкций, строительные организации и дорожные предприятия, предприятия стекольной промышленности, как юридические лица, так и индивидуальные предприниматели, а также население, использующее данные материалы для индивидуального строительства; продавцами – недропользователи.

Расчет общего объема товарной массы определялся как сумма объемов продаж товара хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом товарном рынке, за вычетом объемов вывоза рассматриваемого товара с определенной территории и с добавлением объемов ввоза рассматриваемого товара на определенную территорию.

Важной частью исследования являлось определение барьеров входа на рынок и наличия факторов, ограничивающих конкуренцию. При определении барьеров входа на товарный рынок проанализированы:

экономические барьеры:

первоначальные инвестиции, необходимые для проведения геологоразведочных работ и освоения новых месторождений;

доступ к товарам (услугам) субъектов естественных монополий;

транспортные ограничения, неразвитость рыночной инфраструктуры;

тарифная политика при осуществлении внутренних и международных перевозок;

ограниченность ресурсов, отсутствие доступа потенциальных участников к ресурсам, предложение которых ограничено и которые распределены между хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом рынке;

наличие мер государственной поддержки отечественных производителей;

административные барьеры:
 получение лицензий (разрешений) на освоение того или иного месторождения;
 сроки оформления разрешительных документов;
 ограничения по ввозу – вывозу товара;
 наличие среди действующих на рынке хозяйствующих субъектов вертикально интегрированных структур.

2.2. Состояние конкуренции на рынке нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ

Республика Армения

Общее число месторождений нерудных полезных ископаемых в Республике Армения составляет около 600, из которых 400 в порядке, установленном Кодексом Республики Армения о недрах, с правом пользования недрами предоставлены на эксплуатацию.

В рамках исследования рассмотрена информация о добыче и реализации неметаллических полезных ископаемых: песка природного, песчано-гравийной смеси, базальтового щебня и вулканического шлака.

Географической границей товарного рынка признана вся территория Республики Армения.

Покупателями неметаллических полезных ископаемых определены компании, при производственной деятельности которых в качестве неметаллических полезных ископаемых используются указанные виды полезных ископаемых, а также физические лица, использующие указанные материалы для собственных нужд.

Общее описание сферы неметаллических полезных ископаемых

Для подсчета структуры и долей участников в сфере неметаллических полезных ископаемых были рассмотрены данные 32 крупных хозяйствующих субъектов, из которых 23 хозяйствующих субъекта в период 2014–2015 годов реализовали различные виды неметаллических полезных ископаемых.

По состоянию на 2015 год в сфере реализации неметаллических полезных ископаемых наиболее высокий удельный вес имели ООО «Ереванский базальт», ООО «МЛ Майнинг» и ООО «Сисиани Чаншин» с долями 22,4; 17,5 и 11,7 % соответственно (таблица 1).

Таблица 1

**Удельный вес от реализации в сфере неметаллических
полезных ископаемых в течение 2014 и 2015 годов**

№ п/п	Наименование компании	Объемы реализации за 2014 год, куб. м	Объемы реализации за 2015 год, куб. м	Удельный вес, %
1.	ООО «Ереванский базальт»	58 960	72 761	22,44
2.	ООО «МЛ Майнинг»	72 008	56 821	17,53
3.	ООО «Сисиани Чаншин»		38 033	11,73
4.	ООО «Анкард»	20 706	28 881	8,91
5.	ООО «Арарат Чаншин»	44 462	27 433	8,46
6.	ООО «Аргишти-1»	22 152	25 799	7,96
7.	ООО «Мецн Овнан»	22 986	23 833	7,35
8.	ООО «Виералсу»	4 800	13 460	4,15
9.	ООО «Аракси Авазан»	20 504	12 290	3,79
10.	ООО «Чанапар»	2 365	7 146	2,2
11.	ООО «Минбилд»	5 157	5 732	1,77
12.	ООО «Ереваншин»	10 158	4 101	1,27
13.	ООО «АревСюзи»	4 829	3 987	1,23
14.	Иные (10 компаний)	7 452	3 911	1,21
	Всего	296 538,52	324 188	100

Таким образом, несмотря на наличие ведущих компаний на рынке по объемам реализации, степень концентрированности рынка невысокая, и сфера является конкурентной.

При исследовании были рассмотрены также объемы реализации указанных хозяйствующих субъектов по отдельным видам неметаллических полезных ископаемых. В результате анализа имеющихся данных выяснилось, что в течение 2015 года в реализации объемов неметаллических полезных ископаемых наибольший удельный вес составляли песчано-гравийная смесь – 50,7 % и базальтовый щебень – 42,2 %.

Согласно полученным данным объемы реализации хозяйствующих субъектов, принимавших участие в исследовании, возросли на 8,7 % в сравнении с предыдущим годом, составив 322 360 куб. м (в 2014 году – 296 539 куб. м) (таблица 2).

Таблица 2

**Объемы реализации по отдельным видам неметаллических
полезных ископаемых в течение 2014 и 2015 годов**

Виды полезных ископаемых	Объемы реализации, куб. м		Удельный вес в реализации, %
	2014 год	2015 год	
Песочно-гравийная смесь	138 296	162 356	50,67
Базальтовый щебень	113 501	136 849	42,19
Песок природный	39 584	17 423	5,37
Вулканический шлак	5 157	5 732	1,77
Всего	296 538	322 360	100

Барьеры входа в сферу добычи и реализации неметаллических полезных ископаемых

В целях выявления барьеров осуществления деятельности, а также обнаружения явлений, ограничивающих развитие конкуренции в сфере неметаллических полезных ископаемых, проведены опросы хозяйствующих субъектов, занимающихся реализацией неметаллических полезных ископаемых.

Большая часть хозяйствующих субъектов, участвовавших в опросах, сообщили, что не участвуют в государственных закупках, что обусловлено ограниченными объемами добычи и нецелесообразностью.

Большинство опрошенных отметили, что не имеют возможности увеличить объем добычи, поскольку на рынке низкий уровень спроса реализации и необходимы большие финансовые средства.

Также, по мнению хозяйствующих субъектов, наиболее проблематичными факторами являются крупные финансовые инвестиции и приобретение права пользования недрами, а менее проблематичными – транспортные ограничения, неравные условия конкуренции на внутреннем рынке и ограниченность запасов.

Учитывая то обстоятельство, что для дальнейшего развития данной сферы необходимы финансовые инвестиции, в рамках опросов была проведена оценка доступности кредитных средств в Республике Армения. В частности, все хозяйствующие субъекты отметили, что целесообразнее привлечь денежные кредитные средства. Что касается доступности указанных средств, то 55 % хозяйствующих субъектов отметили, что кредитные средства в армянских драмах доступны.

С целью оценки состояния конкуренции в сфере неметаллических полезных ископаемых на более длительный период выяснилось, что 35 % опрошенных считают, что конкуренция в данной сфере в результате увеличения числа субъектов за период с 2010 по 2015 год возросла. 65 %

опрошенных хозяйствующих субъектов считают, что состояние конкуренции в данной сфере не изменилось.

Следует отметить также, что в результате анализа сферы неметаллических полезных ископаемых нарушений конкурентного законодательства Республики Армения антимонопольным органом Армении не обнаружено.

Республика Беларусь

Рынок нерудных строительных материалов Республики Беларусь в целом конкурентен и представлен большим числом его участников.

В Государственный реестр хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках, включены:

ОАО «Нерудпром» по товарной позиции «щебень, гравий, песок» (местный уровень – г. Минск);

РУПП «Гранит» по товарной позиции «щебень» (республиканский уровень).

Потребительские свойства нерудных строительных материалов в процессе транспортировки сохраняются.

Ограничения на ввоз/вывоз товара между территориями не установлены.

Географические границы товарного рынка во многом определяются расположением разрабатываемых месторождений по отношению к той или иной группе покупателей.

Транспортные расходы при перевозке нерудных строительных материалов (песка) на расстояние более 30 км составляют значительную долю стоимости приобретаемого товара, а в некоторых случаях превышают его стоимость и, таким образом, значительно увеличивают стоимость материалов и снижают географию поставки. Аналогичная ситуация складывается и при поставке продукции железнодорожным транспортом.

География рынков сбыта привязана к транспортной составляющей и в основном объеме реализации готовой продукции зачастую локализована местом размещения производственных мощностей.

По данным опрошенных участников рынка, областных исполнительных комитетов, производимая на территории того или иного региона продукция реализуется преимущественно в этом же регионе либо в приграничных районах соседних областей.

Структура потребления щебня гранитного наименее зависима от удельного веса транспортных расходов.

Учитывая изложенное, можно прийти к выводу, что рассматриваемые рынки, за исключением рынка щебня (гранитного), являются местными.

Добычу и производство песка, щебня и гравия осуществляют предприятия, которым предоставлены акты, удостоверяющие горные отводы (пески, песчано-гравийная смесь, грунты для дорожного строительства).

Ряд хозяйствующих субъектов добывают песок, гравий и щебень для собственных нужд в собственных или арендованных карьерах, у собственников

которых имеется лицензия на осуществление указанных видов деятельности. Это в первую очередь дорожно-эксплуатационные предприятия, которые используют рассматриваемые товары как компонент для производства асфальтобетона, строительства и ремонта автодорог.

Основная доля производства щебня приходится на производителей Брестской области, на территории которой расположены гранитный карьер «Микашевичи» и крупнейший производитель щебня гранитного РУП «Гранит». Помимо последнего, на базе указанного месторождения расположены следующие производители: КУП «Кубгранит», СООО «Межрегиональный дробильно-сортировочный завод», СООО «Еврощебень».

Основными конкурентами для отечественных производителей на внутреннем рынке щебня гранитного являются украинские поставщики.

Следует отметить, что начиная со второго полугодия 2015 года Российской Федерацией была введена временная мера нетарифного регулирования в виде лицензирования импорта щебня, гравия из государств, не входящих в Таможенный союз, что фактически приостановило поставки украинского щебня в Российскую Федерацию. Указанная мера позитивно отразилась на экспортных возможностях белорусских поставщиков.

С технологической точки зрения, за последние годы сложились устойчивая структура и удельные соотношения объемов потребления щебня гранитного как сырьевого для промышленности и строительного материала, используемого непосредственно на стройплощадках.

В качестве барьеров входа на рынок нерудных строительных материалов потенциальных конкурентов можно отметить:

необходимость подготовки месторождений для промышленного освоения. В Республике Беларусь имеется значительный минерально-сырьевой потенциал нерудных строительных материалов, в том числе запасы промышленных категорий, учтенные государственными балансами запасов полезных ископаемых. При этом для освоения новых месторождений, как правило, необходимо проведение комплекса геологоразведочных работ со значительной долей первоначальных инвестиций;

административные ограничения, связанные с получением решений на освоение того или иного месторождения;

значительная доля транспортных расходов в структуре стоимости приобретаемого товара, что существенно сужает географию поставок, затрудняет доступ новых хозяйствующих субъектов.

В целях обеспечения последовательной разработки месторождения, а также защиты прав недропользователей, выступивших заказчиками геологического изучения недр за счет собственных средств, целесообразно уточнить порядок предоставления горных отводов и правила охраны недр при разработке месторождений полезных ископаемых в случае их добычи открытым способом. Отказ предоставления местными исполнительными и распорядительными органами горных отводов для продолжения отработки месторождения по причине нерекультивации земель в пределах ранее

предоставленного отвода не предусмотрен законодательством. Вместе с тем предоставление нескольких горных отводов на одном месторождении не должно приводить к выборочной отработке запасов. С целью защиты прав недропользователей, выступивших заказчиками геологического изучения недр за счет собственных средств, необходимо рассмотреть вопрос закрепления на законодательном уровне их первоочередного права на разработку месторождения.

Регулирование ценообразования на рынках нерудных строительных материалов осуществляется на основании Закона Республики Беларусь от 10 мая 1999 года № 255-3 «О ценообразовании» и Указа Президента Республики Беларусь от 25 февраля 2011 года № 72 «О некоторых вопросах регулирования цен (тарифов) в Республике Беларусь».

Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь регулирует цены на строительные материалы, используемые при строительстве объектов (за исключением строительства автомобильных дорог, мостов и тоннелей), финансируемых полностью или частично за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов, в том числе государственных целевых бюджетных фондов, а также государственных внебюджетных фондов, внешних государственных займов и внешних займов, привлеченных под гарантии Совета Министров Республики Беларусь, кредитов банков Республики Беларусь под гарантии Совета Министров Республики Беларусь и областных, Минского городского исполнительных комитетов, а также при строительстве жилых домов (за исключением финансируемых с использованием средств иностранных инвесторов).

Министерство транспорта и коммуникаций Республики Беларусь регулирует цены на строительные материалы, используемые при строительстве и содержании автомобильных дорог, мостов и тоннелей, финансируемых полностью или частично за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов, в том числе государственных целевых бюджетных фондов, а также государственных внебюджетных фондов, внешних государственных займов и внешних займов, привлеченных под гарантии Совета Министров Республики Беларусь, кредитов банков Республики Беларусь под гарантии Совета Министров Республики Беларусь, областных и Минского городского исполнительных комитетов.

Министерство антимонопольного регулирования и торговли регулирует цены на нерудные строительные материалы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, включенных в Государственный реестр хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках Республики Беларусь (республиканский и местный уровни), в случае невключения товаров (работ, услуг) в перечисленные категории регулируемых цен.

Формированию прозрачной конкурентной среды на рынке нерудных строительных материалов будет способствовать разработка четких процедур администрирования на этапе от проведения геологоразведки до выделения

земельного участка под разработку карьеров для предприятий с указанием точных критериев для отказа в выделении земельного участка под карьер и выделении горного отвода.

Усилить конкуренцию, а, следовательно, и рыночное давление на снижение цены конечного товара может установление свободного ценообразования для всех участников рынка.

Республика Казахстан

В соответствии с Общим классификатором видов экономической деятельности Государственного классификатора Республики Казахстан 03-2007 (ОКЭД) деятельность по добыче песка и песчано-гравийной смеси отнесена к классу «08.12 Разработка гравийных и песчаных карьеров, добыча глины и каолина».

Деятельность по добыче и реализации щебня включается, согласно ОКЭД, в классы «08.11. Добыча декоративного и строительного камня, известняка, гипса, мела и сланцев», «08.12. Разработка гравийных и песчаных карьеров, добыча глины и каолина», «46.73. Оптовая торговля лесоматериалами, строительными материалами и сантехническим оборудованием».

По данным Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, в Республике Казахстан по виду деятельности «Разработка гравийных и песчаных карьеров» зарегистрировано 922 юридических лица, филиала и представительства, по виду деятельности «Добыча декоративного и строительного камня» – 609.

Результаты проведенного «теста гипотетического монополиста» в целях определения взаимозаменяемости нерудных строительных материалов показали, что потребители не готовы при повышении цен на песчано-гравийную смесь/песок/щебень заменять их другими товарами.

Вместе с тем, по информации отдельных субъектов рынка, взаимозаменяемость может быть получена по фракциям 0,5 щебня и природного песка. В остальных случаях при производстве бетонов, бетонных изделий, асфальтной смеси, обустройстве балластового слоя, железнодорожных путей использование нерудных строительных материалов регламентируется ГОСТ.

Одним из главных критериев определения географических границ рынков нерудных строительных материалов является наличие разведанных и разработанных месторождений.

Учитывая, что транспортные расходы составляют значительную долю в цене приобретаемого товара, географические границы рынков нерудных строительных материалов во многом определяются расположением разрабатываемых месторождений по отношению к той или иной группе покупателей (вывоз в другие регионы, за исключением граничащих регионов, экономически невыгоден как для поставщиков, так и для покупателей). В каждой области Республики Казахстан имеются разрабатываемые месторождения песчаных и песчано-гравийных материалов, обеспечивающие потребности большинства групп покупателей. При этом практически весь

объем производимой на территории того или иного региона продукции реализуется в этом регионе либо в приграничных районах соседних областей.

Учитывая изложенное, можно прийти к выводу, что рассматриваемые рынки нерудных строительных материалов, как правило, являются региональными либо локальными и межрегиональными. В связи с этим границами анализируемых рынков нерудных строительных материалов определены границы областей, городов Астаны и Алматы.

Как показал анализ, возможность приобретения нерудных строительных материалов имеется как на территории Республики Казахстан, так и в странах ближнего и дальнего зарубежья. Однако объемы импорта нерудных строительных материалов в Республику Казахстан незначительны.

Так, по данным Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан, импорт песчано-гравийной смеси (за исключением государств – членов ЕАЭС) в Республику Казахстан в 2014 году составил 144,9 млн тонн (Узбекистан), в 2015 году – отсутствовал (наименование товара установлено из таможенных деклараций, заполненных декларантами, в связи с чем не исключается неполнота представленных сведений).

По данным органов статистики, объем производства песка природного в Республике Казахстан в 2014 году составил 17,37 млн тонн и в 2015 году 16,2 млн тонн, объем импорта – 44 073,7 и 45 410 тонн соответственно, объем экспорта – 113 764,8 и 98 012,4 тонн.

Наибольший объем производства песка природного пришелся в 2014 и 2015 годах на Акмолинскую (16,3 и 14,9 % соответственно), Актюбинскую (14,9 и 15,5 %) и Алматинскую области (23,3 и 29,8 %) (таблица 3).

Таблица 3

**Баланс рынка песка природного
в Республике Казахстан, 2014–2015 годы**

Показатели	2014 год		2015 год	
	Тонны	%	Тонны	%
Ресурсы	17 410 723,7	100	16 205 660,1	100
Производство	17 366 650	99,7	16 160 250	99,7
Импорт	44 073,7	0,3	45 410,1	0,3
Использование	17 410 723,7	100	16 205 660,1	100
Экспорт	113 764,8	0,65	98 012,4	0,6
Реализация на внутреннем рынке	17 296 958,9	99,35	16 107 647,7	99,4

Как следует из таблицы, объемы экспорта и импорта песка незначительны (менее 1 %).

При этом экспорт из Республики Казахстан в государства – члены ЕАЭС песка кремнистого и песка кварцевого составил в 2014 году 112 994,2 тонны на сумму 3 304,3 тыс. долларов США, импорт – 15 340,4 тонны на сумму 915 тыс.

долларов США, в 2015 году – 98 027,9 тонны на сумму 2 686,9 тыс. долларов США (экспорт) и 38 219,6 тонн на сумму 1 364,8 тыс. долларов США (импорт).

Экспорт из Республики Казахстан песка природного прочего, окрашенного или неокрашенного, кроме металлоносных песков, в 2014 году сложился в объеме 770,6 тонны на сумму 18,9 тыс. долларов США, импорт – 28 733,3 тонны на сумму 1 928,6 тыс. долларов США, в 2015 году – 0,2 тонны на сумму 1 тыс. долларов США (экспорт) и 6 736,3 тонны на сумму 711,4 тыс. долларов США (импорт).

Количество недропользователей по контрактам на добычу (совмещенная разведка и добыча) песка и песчано-гравийной смеси по регионам республики приведено в таблице 4 по сведениям межрегиональных департаментов Комитета геологии и недропользования Министерства по инвестициям и развитию Республики Казахстан.

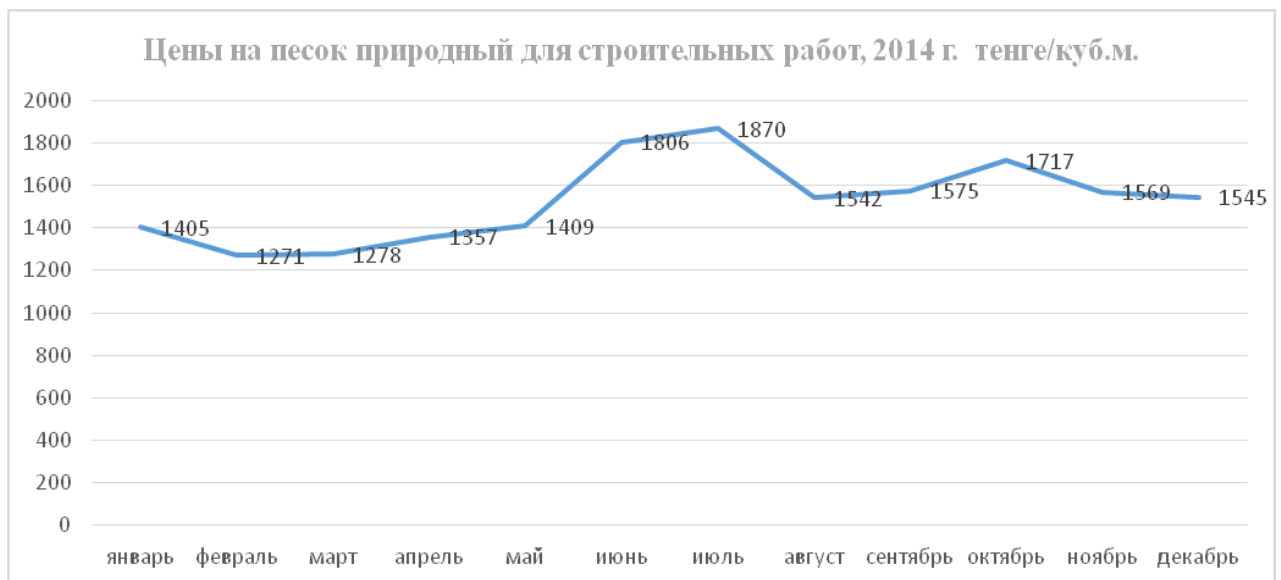
Таблица 4

Количество недропользователей по контрактам на добычу песка и песчано-гравийной смеси по регионам

Наименование областей	Песок	Песчано-гравийная смесь
Акмолинская	36	19
Карагандинская	4	11
Павлодарская	6	6
Восточно-Казахстанская	5	41
Северо-Казахстанская	11	2
Костанайская	14	2
Западно-Казахстанская	7	16
Мангистауская	9	28
Атырауская	4	4
Актюбинская	13	24
Южно-Казахстанская	7	83
Кызылординская	9	26
Жамбылская	7	35
Алматинская	40	109

Большинство анализируемых рынков в исследуемый период относились к рынкам с высоким уровнем концентрации и неразвитой конкуренцией.

Проведенный экспресс-анализ ценовой ситуации на рынке жилья и строительных материалов показал, что изменение цен на жилье не коррелируется с изменениями цен на рынках нерудных строительных материалов.



Источник: Комитет по статистике Республики Казахстан.

Ценообразование на нерудные строительные материалы в основном зависит от местонахождения месторождения и качества сырья, а также характеристик конечного продукта. Наибольший удельный вес в себестоимости занимают материальные затраты и заработная плата.

Устанавливаемые предприятиями торговые надбавки составляют в среднем 10–30 % в зависимости от условий договора по транспортировке (доставка за счет покупателя либо продавца).

По итогам проведенных анализов состояния конкуренции на рынках песка природного, песчано-гравийной смеси и щебня установлено, что в целом рынки этих нерудных строительных материалов благоприятно адаптированы к

рыночным условиям и в случае повышения потребности смогут своевременно подстроиться под сложившиеся условия.

Однако, несмотря на имеющиеся ресурсы и запасы, а также количество игроков на рынке, вхождение на анализируемые рынки затруднено рядом барьеров, в том числе административных, что неминуемо влечет за собой риски их монополизации и необоснованного роста цен:

1) отсутствие разграничения оснований для проведения аукциона либо тендера.

В соответствии с Правилами предоставления права недропользования, утвержденными постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2010 года № 1456 (далее – Правила недропользования), предусмотрены два конкурсных способа предоставления права недропользования – аукцион и тендер. При этом под аукционом понимается упрощенная процедура определения победителя из числа участников конкурса, представивших заявки на участие в аукционе.

Учитывая упрощенный характер проведения аукциона, необходимо уточнить в Правилах недропользования – в каких случаях проводится аукцион, а в каких – тендер, а также конкретизировать виды аукциона и тендера;

2) требования конкурса на предоставление права недропользования (приобретение на платной основе геологической информации, невозвратность вноса за участие в конкурсе).

Согласно Правилам недропользования конкурсное предложение заявителя должно включать в том числе копию документа, подтверждающего оплату за приобретение геологической информации. Стоимость пакета геологической информации возврату не подлежит.

Однако, как показывает мировая практика, рассекречивание и свободное предоставление геологической информации являются нормальной практикой привлечения инвестиций (к примеру, в России геологическая информация предоставляется юридическим и физическим лицам бесплатно в порядке оказания государственной услуги);

3) невозвратность вноса за участие в конкурсе. Еще одним условием конкурса согласно Правилам недропользования является невозвратность вноса за участие в конкурсе. Размер вноса за участие в конкурсе устанавливается на усмотрение местных исполнительных органов и составляет в среднем 40 месячных расчетных показателей.

Данное конкурсное условие представляется необоснованным в случае, если конкурс признан несостоявшимся либо если лицо участвовало в конкурсе, но не выиграло.

При этом предоставление участникам конкурса – потенциальным недропользователям геологической информации на безвозмездной основе, а также обеспечение возвратности вноса способствовали бы привлечению на конкурс большего числа участников, повышая уровень конкуренции;

4) непроведение местными исполнительными органами конкурсов на предоставление права недропользования, несмотря на наличие свободных от недропользования участков недр.

В соответствии с Правилами недропользования местные исполнительные органы области, города республиканского значения, столицы формируют перечни участков недр на предоставление права недропользования на разведку или добычу общераспространенных полезных ископаемых.

При этом, по информации хозяйствующих субъектов, местными исполнительными органами, уполномоченными на проведение конкурсов на предоставление права недропользования, несмотря на наличие резервных участков недр, конкурсы не проводятся с 2013 года (после снятия моратория на проведение конкурсов, введенного в 2007 году).

Такие действия со стороны местных исполнительных органов создают барьеры входа на рынок, а также приводят к монополизации рынка;

5) государственное участие в лице подведомственных предприятий местных исполнительных органов.

Административным барьером развития конкуренции, по мнению субъектов рынка, является присутствие государства на данных рынках песка.

При этом в целях сокращения участия государства в предпринимательской деятельности планируется передача в конкурентную среду до 2020 года ряда предприятий (ТОО «Құрылыс құм», ТОО «Желаев құмтасы», ТОО «Жайык-Недра», ТОО «Миргород құмтасы», ТОО «Автострой-Шымкент»).

Не приняты меры в отношении ТОО «Батыс ҚҰМ» (доля участия государства в котором составляет 5 %), ТОО «Бис-KZ-Қиыршық Тас» (9,9 %), ТОО «Сайрам Транс Онтустик» (9,9 %).

В то же время согласно статье 192 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан одним из случаев участия государства в предпринимательской деятельности является отсутствие на соответствующем товарном рынке субъекта (субъектов) частного предпринимательства, осуществляющего (осуществляющих) производство и (или) реализацию аналогичного либо взаимозаменяемого товара;

6) присутствие на рынке значительного числа субъектов, осуществляющих деятельность без соответствующих разрешительных документов, а также субъектов, имеющих контракты на недропользование, но не ведущих добычу.

Субъектами рынка в числе проблем отмечается несанкционированная добыча нерудных строительных материалов, в особенности песка, что приводит к недобросовестной конкуренции и росту «теневого» сектора экономики.

Кроме того, на рынке присутствуют субъекты, имеющие контракт на недропользование, но не осуществляющие добычу, что также воспрепятствует развитию реальной конкуренции на рынке;

7) отказ банков второго уровня в выдаче кредитов под залог права недропользования участком недр.

Законом Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» предусмотрена передача в залог права недропользования (его части), объектов, связанных с правом недропользования, с разрешения местных исполнительных органов области, города республиканского значения, столицы.

В то же время, по информации субъектов, банки второго уровня отказывают в выдаче кредитов под залог права недропользования, что лишает субъектов возможности привлечения заемных средств для развития производства;

8) действующие нормы по перевозке грузов автотранспортными средствами при передвижении на автомобильных дорогах (пороговые значения допустимых масс, допустимых осевых нагрузок), а также ставки налоговых сборов за превышение фактических осевых нагрузок над допустимыми;

9) долгосрочный характер недропользования. Так, в период срока действия контракта практически невозможен вход потенциальных конкурентов на данный рынок.

Также барьерами развития конкуренции на рынках нерудных строительных материалов являются ограничения, связанные с технологическими особенностями производства нерудных строительных материалов, так как процесс их производства зависит от рельефа местности, где расположен карьер. Следовательно, развитие конкуренции на анализируемом рынке напрямую зависит от природных факторов.

Сезонность анализируемых рынков нерудных строительных материалов – еще один барьер, поскольку в зимний период в связи с уменьшением объема строительства значительно снижается спрос на данную продукцию.

К числу экономических барьеров субъектами рынка также отнесены неразвитость транспортной и логистической инфраструктуры и высокие тарифы на услуги железнодорожных перевозок.

По итогам проведенного исследования предлагается рассмотреть возможность внесения изменений в действующее законодательство о недрах и недропользовании в части:

предоставления недропользователям геологической информации на безвозмездной основе и рассекречивания геологической информации;

обеспечения возвратности взноса за участие в конкурсе на предоставление права недропользования;

разграничения оснований для проведения тендера и аукциона, учитывая упрощенный характер аукциона;

усиления контроля за несанкционированной добычей;

обязательного включения в условия контракта положения об изъятии в случае, если участок недр не разрабатывается либо не ведется добыча в течение определенного периода времени;

предоставления права недропользования на общераспространенные полезные ископаемые, используемые при строительстве (реконструкции) и ремонте автомобильных дорог общего пользования, железных дорог и

гидросооружений, на конкурсной основе (в настоящее время на основании письменного разрешения местного исполнительного органа);

пересмотра сроков передачи месторождений (участков) НСМ в недропользование в части их сокращения.

Кроме того, в рамках реализации Комплексного плана приватизации на 2016–2020 годы предлагается рассмотреть возможности передачи в конкурентную среду подведомственных предприятий местных исполнительных органов, а также дочерних организаций социально-предпринимательских корпораций, реализующих нерудные строительные материалы, в частности ТОО «Батыс ҚҰМ» (доля участия государства в котором составляет 5 %), ТОО «Бис-KZ-Қиыршық Тас» (9,9 %), ТОО «Сайрам Транс Онтустик» (9,9 %).

Также необходимо пересмотреть действующие нормы по перевозке грузов автотранспортными средствами при передвижении на автомобильных дорогах (пороговые значения допустимых масс, допустимых осевых нагрузок), а также ставки налоговых сборов за превышение фактических осевых нагрузок над допустимыми.

Субъектами предлагается при получении контракта на недропользование выдавать контрактодержателю правоустанавливающие документы (акты на землю). В настоящее время после получения контракта приходится в течение года оформлять право аренды на землю. В результате этого срок с момента подачи заявки контракта на недропользование и получения всех правоустанавливающих документов занимает 3–4 года, что негативно сказывается на желании предприятий малого и среднего бизнеса заниматься легальной добычей нерудных строительных материалов.

В целом передача в пользование разведанных месторождений (с учетом наличия разведанных месторождений нерудных строительных материалов, но не переданных в недропользование) привела бы к увеличению товарооборота, уменьшению доли доминирования хозяйствующих субъектов рынка и развитию конкуренции на рынке реализации нерудных строительных материалов.

В настоящее время в Республике Казахстан разрабатывается проект Кодекса «О недрах и недропользовании», который предполагает:

1) переориентирование системы государственного управления и регулирования в сторону воспроизводства минерально-сырьевой базы республики путем привлечения инвестиций (иностранных и внутренних) в сферу недропользования в сочетании с государственными инвестициями в геологическое изучение недр;

2) приоритет экологической и промышленной безопасности при осуществлении деятельности по использованию ресурсов недр и иных связанных работ;

3) внедрение новых правовых институтов и инструментов регулирования отношений по недропользованию на основе лучшей мировой практики;

4) оптимизацию, а в некоторых случаях упразднение ряда разрешений и согласований со стороны государства;

5) внедрение рыночно-ориентированных подходов в правовом регулировании, предусматривающих оценку экономической целесообразности и эффективности использования недр недропользователем, лицом, претендующим на получение соответствующего права недропользования, или соответствующими экспертами;

6) развитие саморегулирования в сфере недропользования, включая передачу вопросов по принятию стандартов отчетности по запасам и ресурсам в сфере твердых полезных ископаемых, основанных на международных стандартах, независимым отраслевым организациям, по примеру Западной Австралии, Канады и других стран.

Кроме того, в рамках Плана нации – 100 шагов по реализации пяти институциональных реформ Президента Республики Казахстан поставлена задача по внедрению международной системы стандартов отчетности по запасам полезных ископаемых CRIRSCO, а также введению упрощенного метода заключения контрактов по всем полезным ископаемым, используя лучшую мировую практику.

Кыргызская Республика

На территории Кыргызской Республики выдаются лицензии только по двум позициям – песок и песчано-гравийная смесь, в соответствии с которыми и предоставляется отчетность.

В целях расчета объема рынка по каждому товару отдельно необходимые сведения были запрошены непосредственно у недропользователей. Продуктовыми границами рынка нерудных строительных материалов определены гравий, песок, щебень.

Потребитель может приобретать нерудные строительные материалы по всей территории республики, т.е. имеется возможность перемещения спроса и товара между территориями, входящими в один географический рынок. Таким образом, географическими границами рассматриваемого рынка является вся территория Кыргызской Республики.

Экономических, технологических, административных барьеров, ограничивающих возможность приобретения потребителями данного товара, на рассматриваемой территории нет, за исключением затрат на транспортировку. На всей территории республики есть равный доступ к товару. Покупатель может приобрести товар во всех областях Кыргызской Республики без ограничений, на рынке, в торговых точках и в магазинах, специализированных на продаже строительных материалов.

По данным Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам, Кыргызская Республика богата нерудными полезными ископаемыми и обладает значительным потенциалом по многим видам природного минерального сырья. Геологами выявлено несколько тысяч различных месторождений рудных и нерудных полезных ископаемых. Сложное геологическое развитие Кыргызского Тянь-Шаня создало благоприятные

условия для формирования месторождений разнообразных видов полезных ископаемых, в том числе нерудных.

Значителен сырьевой потенциал камнесамоцветного сырья. Разведаны месторождения рубина, аметиста, иризирующего полевого шпата, граната, мраморного оникса. В различных регионах выявлена большая группа перспективных проявлений драгоценных и поделочных камней. Перспективно обнаружение промышленных месторождений сапфира.

Месторождения нерудных строительных материалов расположены во всех областях Кыргызской Республики. Кроме крупных месторождений, существует большое количество мелких месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики считает, что при определении географических границ рынка применение теста «гипотетического монополиста» является нецелесообразным. Также следует учитывать не только небольшую территорию республики, но и состав почвы, который позволяет добывать песок практически повсеместно. Кроме того, можно отметить, что крупномасштабного строительства в республике не ведется, в связи с чем небольшие объемы нерудных материалов можно приобрести в любом регионе. Кроме того, для целей «домашнего» строительства, т.е. бытовых нужд, население может использовать материал в непосредственной близости от места строительных работ (или ремонта) без получения разрешений, лицензий и т.д.

По данным Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, в 2014–2015 годах производством песка, гравия и щебня в Кыргызской Республике занимались 80 хозяйствующих субъектов.

Добычу песка осуществляют 50 хозяйствующих субъектов, гравия – 19, щебня – 11. Многие субъекты добывают указанные нерудные материалы для собственных нужд – это заводы по производству железобетонных изделий, энергостроительные компании, компании по производству бетона и др. 9 субъектов занимаются добычей и гравия, и песка, и щебня. Добычей только песка занимаются 10 субъектов, а добыча только щебня не производится.

Объем рынка песка, гравия и щебня по данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики приведен в таблице 5.

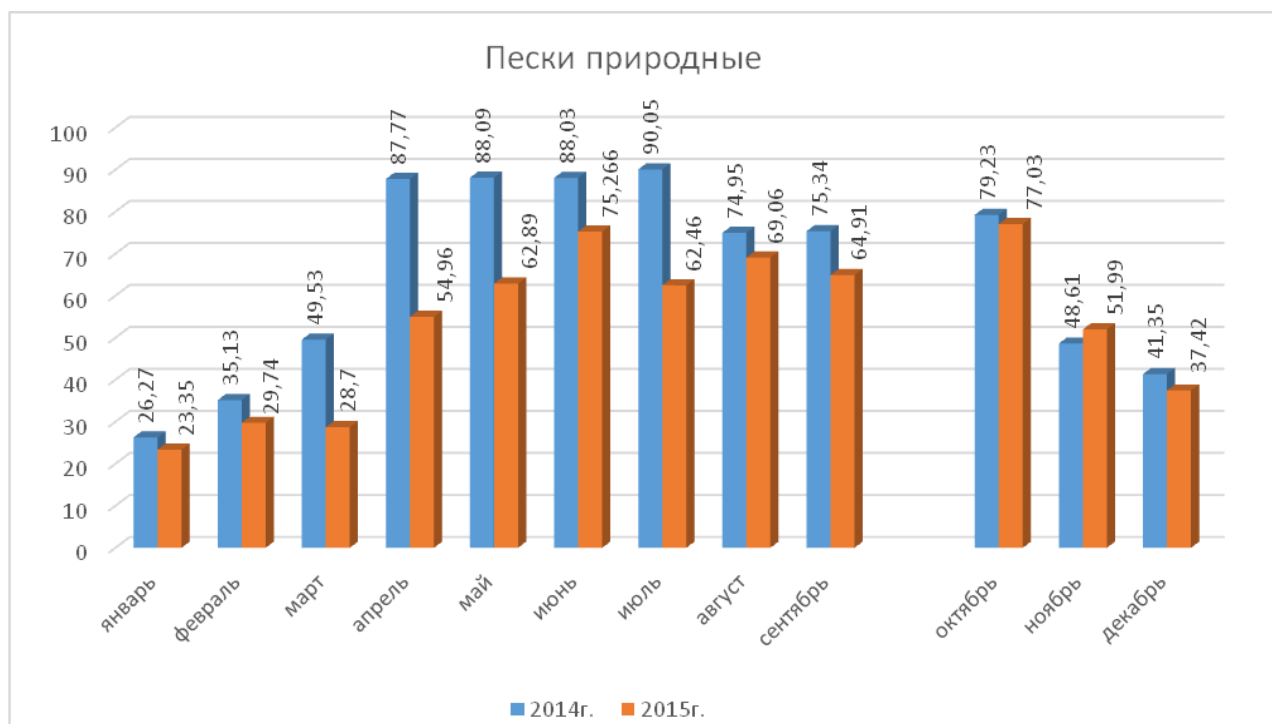
Таблица 5

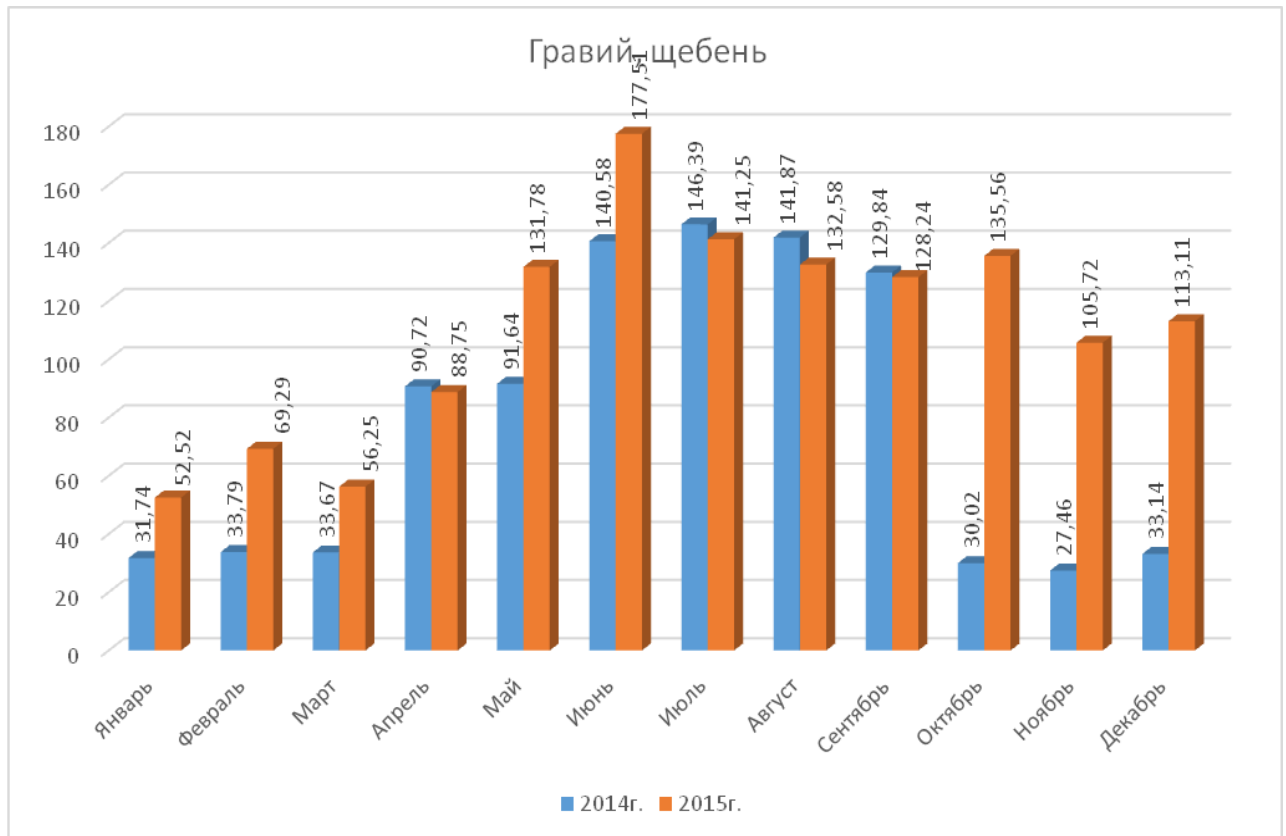
Объем рынка песка, гравия и щебня

(тыс. тонн)

Показатели	2014 год	2015 год
Песок (кремнистый, кварцевый и прочий)		
Производство	784,33	637,76
Импорт	76,67	69,24
Экспорт	7,97	10,57
Объем рынка	853,03	717,57
Гравий, щебень		
Производство	930,85	1 332,56
Импорт	116,93	92,17
Экспорт	0,0001	0,0002
Объем рынка	1 047,78	1 424,73

**Производство песка, гравия и щебня за период 2014–2015 годов
(по данным Национального статистического комитета
Кыргызской Республики, тыс. тонн)**





Пик производства приходится на строительный период, т.е. весна–осень, который в Кыргызской Республике из-за климатических условий продолжается вплоть до октября.

По данным Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики, в республике в 2014–2015 годах деятельность по добыче песка осуществляли 10–11 субъектов. Субъекты, которые за рассматриваемый период имеют наибольшие доли в общем объеме добычи, использовали песок для собственных нужд, в том числе для производства силикатного кирпича и блоков (АО «Силикат»). Однако в течение рассматриваемого периода распределение долей субъектов неравномерно и нестабильно. Так, например, доли АО «Силикат» сложились на уровне 0 % в 2014 году и 26,2 % в 2015 году (при этом доли в 2012–2013 годах составляли от 33 до 44 %).

Наиболее стабильно положение ОсОО «Небоскреб» (строительная компания) с долями на рынке добычи песка 30 % в 2014 году и 13,9 % в 2015 году (при этом доли в 2012–2013 годах составляли от 18 до 29 %).

Доли остальных субъектов рынка незначительны.

Деятельность по добыче гравия и щебня осуществляют около 60 субъектов. В их числе заводы по производству железобетонных изделий, добывающих данные материалы для нужд собственного производства. Доли субъектов в общем объеме добычи нестабильны, причем максимальные доли субъектов не превышают 11 %, за исключением АО «Кум-Шагыл», доля которого в 2014 году составила 22,9 % общего объема, а в 2015 году – 23,1 %.

Основной страной–импортером песка в Кыргызскую Республику является Республика Казахстан (таблица 6).

Таблица 6

Импорт песка в 2014–2015 годах

(тыс. тонн)

Страны-импортеры	2014 год	2015 год
Казахстан	74,87	66,46
Россия	1,74	1,97
Китай	0,06	0,77
Остальные	0,005	0,04
Всего	76,67	69,24

По данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики и Государственной таможенной службы при Правительстве Кыргызской Республики, на исследуемом рынке, кроме производителей, также присутствуют и импортеры. Основными и постоянными импортерами песка являются: ОсОО «Интерглас», ОсОО «Diamond Glass», ОсОО «Элит Глас». Данные предприятия завозят песок для собственных нужд – производства стекла и цемента. При этом импортом гравия и щебня в 2014–2015 годах занимались лишь 1–2 хозяйствующих субъекта, в том числе цементный завод – также для собственных нужд.

Наиболее крупные импортеры песка (по данным Государственной таможенной службы при Правительстве Кыргызской Республики) приведены в таблице 7.

Таблица 7

Компании – импортеры песка в 2014–2015 годах

(%)

Организации	2014 год	2015 год
ОсОО «Интерглас»	90,37	92,85
ОсОО «Diamond Glass»	6,53	1,14
ОсОО «Элит Глас»	–	4,10
Остальные	0,06	1,91
Всего	100	100

При этом импорт гравия и щебня за исследуемый период осуществлялся только из Республики Казахстан и составил в 2014 году 116,93 тыс. тонн, а в 2015 году – 92,17 тыс. тонн.

Как было отмечено выше, импортом гравия и щебня в 2014–2015 годах занимались лишь 1–2 хозяйствующих субъекта. При этом ОАО «Кантский цементный завод» импортировало 99,98 % общего объема импорта в 2015 году, а в 2014 году 100 %.

Кроме того, следует отметить, что импорт в общем объеме рынка составляет незначительную долю, т.е. рынок является независимым от импорта.

Страны-экспортеры (по данным Государственной таможенной службы при Правительстве Кыргызской Республики) приведены в таблице 8.

Таблица 8

Экспорт песка, гравия, щебня в 2014–2015 годах

(тыс. тонн)

Страны-экспортеры	2014 год	2015 год
Песок		
Узбекистан	7,97	7,17
Таджикистан	–	3,4
Остальные	0,0009	0,003
Всего	7,97	10,57
Гравий, щебень		
Китай	–	0,0002
Остальные	0,0001	–
Россия	0,0001	0,0002

Определение уровня концентрации рынка. Исследуемые рынки являются рынками с низким уровнем концентрации, так как отсутствуют субъекты, занимающие существенные доли на рынке, обладающие способностью влиять на условия обращения товаров на нем, т.е. рыночной силой. Субъекты, доли которых в производстве (добыче) и (или) импорте имеют значительные размеры, ввозят нерудные материалы либо добывают их не для реализации на рынке, а исключительно для собственных нужд.

Барьеры входа на рынок. К качественным показателям, характеризующим структуру товарного рынка, относятся барьеры входа и выхода на него.

Для потенциальных конкурентов для «входа» на рынок по производству нерудных строительных материалов основным барьером являются экономические ограничения. То есть в первую очередь операторы, входящие на

данный рынок, должны иметь значительный уровень первоначального капитала для строительства нового завода или реконструкции и технического переоснащения действующих мощностей. В настоящее время в условиях высоких процентных ставок за кредит это является одним из важных условий входа на рынок.

Еще одним барьером является стратегия поведения уже действующих на рынке хозяйствующих субъектов, выраженная в прочных деловых связях с поставщиками и покупателями, что даст преимущества перед вновь входящими на рынок хозяйствующими субъектами.

Хозяйствующие субъекты, действующие на данном рынке, имеют преимущества перед потенциальными участниками рынка, в частности по затратам на единицу продукции, спросу на товар, наличию долгосрочных договоров с приобретателями и т.д.

В качестве барьеров входа на рынок нерудных строительных материалов также можно отметить ограниченность ресурсов. Несмотря на имеющиеся запасы, ресурсы, как правило, уже распределены между действующими хозяйствующими субъектами, а проведение геологоразведочных работ и освоение новых месторождений требуют больших первоначальных инвестиций, что повышает риски вложений.

Транспортные расходы составляют значительную долю стоимости товара, что существенно сужает географию поставок, затрудняет доступ новых хозяйствующих субъектов.

Административным барьером является лицензирование деятельности недропользования, которое осуществляется в соответствии с законодательством Кыргызской Республики о лицензировании.

Перспективы увеличения запасов и освоения новых месторождений весьма широки. Однако в настоящее время даже действующие месторождения могут отрабатываться несистемно.

Кроме того, добывающая и горно-обогатительная отрасль Кыргызской Республики содержит определенные зоны коррупционных рисков – проведение аукционов, процесс выдачи лицензий, проведение экспертизы проектов, отвод земель, продление сроков лицензий, дробление лицензионной площади, сверхнормативные потери и др.

Развитие отрасли предполагает необходимость освоения отдаленных высокогорных районов, занимающих половину территории Кыргызской Республики, которую горнодобывающая отрасль может ввести в промышленно-хозяйственный оборот, т.е. снижена внутренняя миграция населения в более развитые области, приобретающая в настоящее время массовые размеры.

Стремительный рост мировых цен на многие минерально-сырьевые продукты делает перспективы развития данной отрасли весьма благоприятными. Налоговая система Кыргызской Республики по уровню общих налоговых ставок в настоящее время является конкурентоспособной в сравнении с таковой других горнодобывающих государств.

Нельзя не отметить действия местного населения, которое часто препятствует работе предприятий. Подобные трудности испытывают венчурные компании. Для решения этой проблемы часть финансовых средств от внедряемого лицензионного платежа и отчислений за землепользование горными компаниями будет направляться непосредственно местным администрациям на мероприятия по повышению заинтересованности местного населения в их присутствии.

Также для рынка нерудных строительных материалов характерны значительные барьеры, в том числе административные, связанные с необходимостью получения лицензий. Еще одним барьером является высокая доля транспортных затрат.

В 2016 году для снятия излишних барьеров, имеющих на данном рынке, и создания равных конкурентных условий для развития предпринимательства Государственным агентством антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики проведено изучение нормативных правовых актов, приказов и иных решений государственных органов и органов местного самоуправления на предмет ограничения конкуренции в данной сфере. По итогам инвентаризации признаков ограничений не выявлено.

Также отсутствуют дела по нарушениям антимонопольного законодательства на рынках нерудных строительных материалов.

Республика Молдова

Кодекс о недрах Республики Молдова предусматривает, что полезными минеральными ископаемыми являются минеральные образования, углеводороды и подземные воды, химический состав и физические свойства которых позволяют использовать их в сфере материального производства и потребления непосредственно в процессе или после переработки.

Согласно информации государственного мониторинга использования недр на территории Республики Молдова добываются следующие полезные минеральные ископаемые:

- глина (сырье для керамзита, сырье для производства цемента);
- песчаная глина (сырье для кирпича и черепицы);
- известняк (распиленные блоки, строительный камень, сырье для производства цемента, природный фасадный камень, известняк для сахарной промышленности);
- гипс;
- гранит (строительный камень);
- песчаник (строительный камень);
- песок (формовочный материал, песок для силикатного производства, сырье для производства кирпича и черепицы);
- породы песка и гравия (смесь).

Определение нерудных строительных материалов в законодательстве Республики Молдова отсутствует, но для данного исследования они могут быть

определены как строительные материалы, полученные в результате добычи и/или переработки полезных ископаемых, используемых в строительстве, начальный химический состав которых не изменялся.

Таким образом, соответствующим рынком для этого исследования будет рынок указанных выше нерудных строительных материалов.

Анализируя информацию, полученную от государственного регулятора использования недр, было установлено, что добыча полезных ископаемых осуществляется на большей территории страны.

В настоящее время в области добычи полезных ископаемых участвуют 126 обладателей правом пользования недрами, из которых 88 (по состоянию на 2016 год) имеют действительную лицензию на добычу полезных минеральных ископаемых.

Было установлено, что из общего объема полезных минеральных ископаемых, принятых на баланс государства, 29,38 % были переданы экономическим агентам для проведения добычи.

Самая крупная доля экономических агентов, участвующих в добыче полезных минеральных ископаемых, составляет 30,43 % и относится к области добычи известняка для распиливания блоков. В таких областях, как добыча известняка для строительного рынка и добыча пород песка и гравия, участвуют 21,74 % экономических агентов. В добыче песка участвуют 20 % держателей право пользования недр.

Согласно информации 27,6 % общего выделенного объема составили области добычи известняка для распиливания блоков. Известняк – сырье для цемента – составляет 25,66 %, а известняк, добытый для строительного камня, – 16,3 %. Доля объема распределенного для добычи пород песка и гравия составляет 12,16 %, глины – сырье для цемента – 5,59 % и гранита – 3,24 %. Для добычи песка доля составляет 2,15 % общего объема распределенных минеральных ископаемых, глины – сырья для керамзита – 1,88 %, гипса – 1,75 %, песчаной глины – сырья для кирпича и черепицы – 1,53 %, песка – сырья для формовочного материала – 1,4 %, песка – строительного камня – 0,33 %, известняка – природного фасадного камня – 0,32 %, известняка – природного камня – 0,32 %, песка для обезжиривания – сырья для кирпича и черепицы – 0,06 %, песка для силикатного производства – 0,02 %.

Российская Федерация

Предварительное определение продуктовых границ рынка нерудных строительных материалов проведено на основе нормативных и технических актов, регулирующих соответствующую деятельность, общероссийского классификатора продукции, видов экономической деятельности.

Согласно Порядку проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды, утвержденному приказом Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) от 28 апреля 2010 года № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее – Порядок), при выявлении свойств товара, определяющих выбор покупателя, анализировались:

функциональное назначение товара;
 применение товара;
 качественные и технические характеристики.

Выявление товаров, потенциально являющихся взаимозаменяемыми для нерудных строительных материалов, осуществлено путем опроса покупателей.

В соответствии с пунктом 3.8 Порядка территориальными органами ФАС России был проведен тест «гипотетического монополиста» для выявления взаимозаменяемости щебня различной плотности (пород происхождения), песка строительного и песчано-гравийной смеси. Вследствие обобщения информации, полученной от покупателей в ответах на вопрос «Какими товарами и в каком объеме Ваше предприятие предпочтет заменить приобретаемый щебень определенной плотности (породы происхождения), песок либо ПГС, если цена на него долговременно (дольше одного года) повысится на 5–10 %, а цены на остальные товары останутся неизменными», установлено, что в результате такого повышения цены более 60 % покупателей не сократят объем закупок песка строительного и песчано-гравийной смеси, а также определенного вида щебня и не заменят рассматриваемый товар другим.

В соответствии с пунктом 3.9 Порядка товары, которые являются наиболее близкими по свойствам к рассматриваемому товару, следует включить в состав группы взаимозаменяемых товаров только в том случае, если в совокупности выполняются следующие условия:

в результате долговременного повышения цены товара (на 5–10 %) при неизменных ценах на иные товары приобретатели будут заменять рассматриваемый товар другими товарами;

произойдет снижение объема продаж предварительно определенного товара, делающее такое повышение цены невыгодным для продавца (продавцов) предварительно определенного товара.

Рассматривая вопрос о взаимозаменяемости нерудных строительных материалов по производству, можно отметить, что существующий технологический процесс их производства (добыча и разработка природных месторождений) не может быть полномасштабно заменен на производство с другими технологическими процессами из-за высоких технико-экономических барьеров.

Потенциальными заменителями природных песка, щебня и песчано-гравийной смеси являются искусственные материалы (специальноготавливаемые), получаемые из природного сырья и отходов промышленности путем термической и других видов обработки, характеризующиеся видом сырья и технологией производства. Производство данных материалов требует дополнительных материальных затрат, вследствие чего они не являются заменителями песка, щебня и песчано-гравийной смеси.

Учитывая изложенное, а также на основе сведений, представленных покупателями товара в Российской Федерации, с учетом функционального назначения, применения, качественных характеристик, результатов «теста гипотетического монополиста» установлено, что:

щебень из изверженных горных пород и щебень из осадочных плотных горных пород, включая щебень из гравия и валунов не являются взаимозаменяемыми, при этом не выявлено иных материалов, которыми можно было бы заменить данные категории щебня;

по отношению к песку строительному и песчано-гравийной смеси не выявлено иных товаров, которыми можно было бы заменить данные категории строительных материалов.

Таким образом, рынки нерудных строительных материалов следует рассматривать как обособленные товарные рынки, продуктовыми границами которых являются следующие товары:

песок строительный;

песчано-гравийная смесь;

щебень из изверженных плотных горных пород, из осадочных плотных горных пород, включая щебень из гравия и валунов.

Географические границы товарного рынка обусловлены экономическими, технологическими, административными барьерами, ограничивающими возможности участия покупателей в приобретении данного товара на рассматриваемой территории, и устанавливают территорию, на которой покупатели имеют экономическую возможность приобрести рассматриваемый товар, не имея такой возможности вне этой территории.

В качестве основных критериев при определении географических границ товарного рынка нерудных строительных материалов (щебень, песок, песчано-гравийная смесь) использованы следующие факторы:

наличие разведанных и разработанных месторождений;

возможность перемещения товара между территориями;

сохранность потребительских свойств в процессе транспортировки;

установившиеся связи между производителями и потребителями;

ценовая политика;

транспортные затраты.

На основании условий обращения товаров установлено, что географические границы рынков щебня из изверженных плотных горных пород, щебня из осадочных плотных горных пород, включая щебень из гравия и валунов, строительного песка и смеси песчано-гравийной во многом определяются расположением разрабатываемых месторождений по отношению к той или иной группе покупателей, в связи с тем что транспортные расходы составляют значительную долю стоимости приобретаемого товара. Непосредственно на территории Российской Федерации почти в каждом субъекте имеются разрабатываемые месторождения песчаных и песчано-гравийных материалов, обеспечивающие потребности большинства групп покупателей. При этом месторождения щебня распределены неравномерно.

Таким образом, в рамках проведенного исследования в качестве предварительных географических границ товарного рынка нерудных строительных материалов были приняты административные границы субъектов

Российской Федерации (кроме условно объединенных г. Москвы и Московской области, г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области).

Песок строительный, песчано-гравийная смесь. В результате анализа товаропотоков в рассматриваемый период, проведенного в соответствии с пунктом 4.2 Порядка на основании данных, представленных хозяйствующими субъектами, осуществляющими добычу и реализацию песка строительного и песчано-гравийной смеси, установлены границы территорий, за пределы которых вывозится и на которые ввозится более 10 % общего объема товарной массы. Так, более 10 % товарной массы песка строительного вывозится со следующих территорий: Республика Карелия (Северо-Западный федеральный округ (СЗФО)), Владимирская, Ивановская, Калужская, Смоленская, Тверская и Ярославская области (Центральный федеральный округ (ЦФО)), Республика Адыгея, Волгоградская область и Краснодарский край (Южный федеральный округ (ЮФО)), Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика и Республика Северная Осетия – Алания (Северо-Кавказский федеральный округ (СКФО)), Кировская, Оренбургская, Ульяновская области, Республика Чувашия и Республика Марий-Эл (Приволжский федеральный округ (ПФО)), Курганская, Свердловская и Челябинская области (Уральский федеральный округ (УФО)), Республика Алтай (Сибирский федеральный округ (СФО)); песчано-гравийная смесь – с территории Псковской области (СЗФО), Калужской и Ярославской областей (ЦФО), Ростовской области (ЮФО), Карачаево-Черкесской Республики и Республики Северная Осетия – Алания (СКФО), Кировской области и Удмуртской Республики (ПФО). Из других регионов строительный песок ввозится на территории Вологодской, Ленинградской областей и г. Санкт-Петербурга (СЗФО), Белгородской, Костромской, Московской областей и г. Москвы (ЦФО), Астраханской области (ЮФО), Ставропольского края (СКФО), Пензенской, Саратовской, Ульяновской областей, Республики Башкортостан и Республики Чувашия (ПФО), Курганской, Тюменской областей и Ямало-Ненецкого автономного округа (УФО), Забайкальского края и Томской области (СФО), Чукотского автономного округа (Дальневосточный федеральный округ (ДФО)); песчано-гравийная смесь – Ленинградской области и г. Санкт-Петербурга (СЗФО), Московской области и г. Москвы (ЦФО), Волгоградской области, Республики Калмыкия, Краснодарского края (ЮФО), Нижегородской области и Республики Марий-Эл (ПФО), Ханты-Мансийского автономного округа (УФО), Забайкальского края и Кемеровской области (СФО).

Согласно пункту 4.4 Порядка при определении географических границ товарного рынка используется один или сочетание следующих методов:

метод «теста гипотетического монополиста», который проводится в соответствии с пунктом 4.6 Порядка;

метод установления фактических районов продаж (местоположения приобретателей), хозяйствующих субъектов (продавцов), осуществляющих продажи на рассматриваемом товарном рынке (в предварительно определенных географических границах).

Применительно к настоящему исследованию состояния конкуренции на рынке нерудных строительных материалов, который охватывает всю территорию Российской Федерации и включает четыре обособленных товарных рынка, метод «теста гипотетического монополиста» не используется по следующим обстоятельствам:

наличие устоявшихся долгосрочных хозяйственных связей между производителями, поставщиками и потребителями продукции, являющимися в большинстве случаев «мультиприобретателями» товара, может повлиять на объективную оценку возможности его приобретения на предварительно определенных территориях;

в сложившейся конъюнктуре рынка (ограниченности ресурсов) метод «теста гипотетического монополиста» может привести к недостоверному результату исследования.

В соответствии с методом установления фактических районов продаж (местоположения приобретателей), хозяйствующих субъектов (продавцов), осуществляющих продажи на рассматриваемых товарных рынках песка строительного и песчано-гравийной смеси, установлено, что:

при транспортировке товаров в основном используется автомобильный транспорт; покупателями песка строительного и песчано-гравийной смеси являются хозяйствующие субъекты, расположенные, как правило, в двух граничащих субъектах Российской Федерации;

география поставок товара производителями в основном составляет не более 100 км;

цена на песок строительный и песчано-гравийную смесь с учетом транспортных расходов возрастает до 90 % (на 100 км), вследствие чего продукция становится неконкурентоспособной, а ее ввоз в другие субъекты Российской Федерации (за исключением приграничных районов соседних областей) становится экономически невыгодным как для поставщиков, так и для покупателей товаров.

Согласно пункту 4.4 Порядка если цена товара, поставляемого с каких-либо территорий (от продавцов, расположенных на каких-либо территориях), оказывается более чем на 10 % выше средневзвешенной цены товара, доступного приобретателю (приобретателям) в пределах предварительно определенных географических границ рассматриваемого товарного рынка, то такие территории (продавцы) должны относиться к другим товарным рынкам.

Таким образом, на основании полученной информации о фактических районах продаж, цене товара и транспортных расходах в качестве территориальных границ товарных рынков песка строительного и песчано-гравийной смеси признаны субъекты Российской Федерации.

Щебень из изверженных плотных горных пород. В результате анализа товаропотоков в рассматриваемый период, проведенного в соответствии с пунктом 4.2 Порядка на основании данных, представленных хозяйствующими субъектами, осуществляющими добычу и реализацию щебня из изверженных плотных горных пород, установлены границы территорий, за пределы которых

вывозится и на которые ввозится более 10 % общего объема товарной массы. Такими границами являются границы федеральных округов Российской Федерации.

В соответствии с методом установления фактических районов продаж (местоположения приобретателей), хозяйствующих субъектов (продавцов), осуществляющих продажи на рассматриваемом товарном рынке, установлено, что:

при транспортировке щебня из изверженных плотных пород используются все виды перевозок: железнодорожный, морской и автомобильный транспорт;

дальность перевозки щебня из изверженных плотных пород составляет до 1 200 км. При этом цена товара с учетом транспортных расходов возрастает более чем на 100 %², что обусловлено в основном отсутствием производства товара или его нехваткой на территории соответствующего региона;

в целом потребности региона (федерального округа) обеспечивают карьеры, находящиеся непосредственно на территориях субъектов Российской Федерации.

Исключение составляют:

приграничные территории расположенных рядом федеральных округов Российской Федерации. В двух и более граничащих между собой субъектах Российской Федерации покупателю экономически выгодно приобретать товар как с территории субъекта, входящего в один с потребителем федеральный округ, так и с территории соседней области, входящей в состав другого федерального округа, ввиду того, что транспортное расстояние доставки товара из двух областей до точки сбыта приблизительно одинаково. Так, к примеру, на территориях Омской и Томской областей отсутствует производство щебня из изверженных горных пород. При этом наряду с Новосибирской областью, входящей с указанными областями в состав СФО, на территории Омской и Томской областей осуществляются поставки из Челябинской области (УФО) и Пермского края (ПФО). Кроме того, на территорию Забайкальского края (СФО), располагающего месторождениями товара наряду с собственной добычей щебня, осуществляется ввоз материала с территории Амурской области (ДФО). Указанные особенности связаны исключительно с выгодным территориальным расположением соседствующих областей и (или) нехваткой товара местного производства;

ЮФО, СКФО и ПФО, которые приняты за единый рынок из-за отсутствия добычи щебня из изверженных горных пород на территориях СКФО и ЮФО, а непосредственно ввоз товара осуществляется с территории ПФО;

² Оценка в том числе произведена с помощью справочно-информационной системы расчета железнодорожного тарифа в соответствии с прейскурантом 10-01 на сайте <http://tarif.riccom.ru/>, в связи с тем что, исходя из транспортного «плеча» доставки, железнодорожный транспорт является единственным экономически выгодным. Согласно оценке железнодорожный тариф приводит к удорожанию товара до 30 % при перевозке на каждые 100 км.

ЮФО и СКФО приняты за единый рынок из-за отсутствия добычи щебня на территории СКФО.

Таким образом, на основе полученной информации о фактических районах продаж, цене товара и транспортных расходах в качестве территориальных границ товарного рынка щебня из изверженных плотных горных пород признаны СЗФО, ЦФО, УФО, СФО, ПФО и ДФО отдельно, за исключением субъектов Российской Федерации, в которых присутствуют производители данного вида щебня (кроме г. Санкт-Петербурга и Ленинградской, Архангельской, Кемеровской областей, Забайкальского края, Курганской области, Ямало-Ненецкого автономного округа, Республики Башкортостан, Пермского края, Удмуртской Республики), а также для рынков ЮФО и СКФО географическими границами является ПФО. Следовательно, рынок щебня является межрегиональным и региональным.

Щебень из осадочных плотных горных пород, включая щебень из гравия и валунов. Проведенный в соответствии с 4.2 Порядка анализ товаропотоков на рынке щебня из осадочных плотных горных пород (включая щебень из гравия и валунов, далее – щебень из осадочных плотных горных пород) позволил выявить границы территорий, за пределы которых вывозится и на которые ввозится более 10 % общего объема товарной массы.

Так, более 10 % товарной массы щебня из осадочных плотных горных пород вывозится со следующих территорий: Вологодская область (СЗФО), Республика Карелия, Псковская область (СЗФО), Владимирская, Ивановская, Калужская, Липецкая, Смоленская, Тульская, Ярославская области (ЦФО), Республика Адыгея, Краснодарский край, Ростовская область (ЮФО), Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания (СКФО), Кировская область, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Оренбургская, Пензенская области, Пермский край (ПФО), Свердловская, Челябинская области (УФО), Иркутская, Кемеровская области (СФО), Еврейская автономная область (ДФО).

Из других регионов щебень из осадочных плотных горных пород ввозится на территории: Архангельской, Ленинградской областей, г. Санкт-Петербурга, Новгородской области (СЗФО), Белгородской, Брянской, Воронежской, Курской, Московской, Орловской, Рязанской, Тамбовской, Тверской областей, г. Москвы (ЦФО), Астраханской, Волгоградской областей, Республики Калмыкия (ЮФО), Кировской области, Республики Мордовия, Саратовской области, Республики Татарстан, Удмуртской Республики, Ульяновской области (ПФО), Курганской, Тюменской областей, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов (УФО), Республики Бурятия, Забайкальского края, Томской области (СФО).

С учетом определенных фактических районов продаж на рассматриваемом товарном рынке установлено, что:

при транспортировке щебня из осадочных плотных горных пород используется преимущественно железнодорожный и автомобильный транспорт;

дальность перевозки щебня может составлять от 1 до 2 тыс. км. При этом цена товара с учетом транспортных расходов возрастает более чем на 100–200 %³, что обусловлено в основном отсутствием производства товара или его нехваткой на территории соответствующего региона;

в целом потребности каждого федерального округа обеспечиваются местными карьерами, находящимися непосредственно на территориях субъектов Российской Федерации данного федерального округа. При этом ввиду неравномерного распределения на территории Российской Федерации производителей щебня из осадочных плотных горных пород, а также удаленности от них основных центров потребления на данном товарном рынке имеются следующие особенности:

основными центрами потребления щебня из осадочных плотных горных пород являются областные (федеральные) центры с крупными инфраструктурными объектами, которые потребляют щебень как с карьеров, расположенных внутри своего федерального округа, так и расположенных в близлежащих федеральных округах. Так, к примеру, на территории г. Москвы и Московской области отсутствует производство щебня из осадочных плотных горных пород. Потребности данного региона обеспечиваются как за счет карьеров, расположенных в субъектах ЦФО (Владимирская, Калужская, Ивановская, Костромская, Смоленская, Рязанская, Липецкая и Ярославская области), так и за счет производителей ЮФО (Ростовская область, Краснодарский край), СЗФО (Республика Карелия, Вологодская область, Ленинградская область), СКФО (Кабардино-Балкарская Республика) и УФО (Челябинская область). Несмотря на значительное количество производителей в Калужской области, полностью спрос потребителей региона удовлетворяется за счет дополнительного ввоза из Тульской и Рязанской областей (ЦФО), а также Краснодарского края (ЮФО). Потребности Республики Татарстан наряду с карьерами, расположенными внутри субъекта, обеспечиваются производителями из Ростовской области (ЮФО), Республики Марий Эл, Кировской, Самарской (ПФО) и Челябинской (УФО) областей. Аналогичная ситуация в Республике Мордовия, где 65–90 % товарной массы обеспечивается за счет ввоза из регионов ПФО (Пензенская область, Республика Чувашия), ЦФО (Владимирская, Рязанская области) и ЮФО (Ростовская область);

в двух и более граничащих между собой субъектах Российской Федерации покупателю экономически выгодно приобретать товар как с территории субъекта, входящего в один с потребителем федеральный округ, так и с территории соседней области, входящей в состав другого федерального округа, ввиду того, что транспортное расстояние доставки товара из двух областей до точки сбыта практически одинаково. Например, спрос на щебень из

³ Оценка в том числе проведена с помощью справочно-информационной системы расчета железнодорожного тарифа в соответствии с прейскурантом 10-01 на сайте <http://tarif.riccom.ru/>, в связи с тем что, исходя из транспортного «плеча» доставки, железнодорожный транспорт является единственным экономически выгодным. Согласно оценке железнодорожный тариф приводит к удорожанию товара до 50 % при перевозке на каждые 500 км.

осадочных плотных горных пород в Омской области удовлетворяется производителями граничащих рядом субъектов СФО (Кемеровская и Новосибирская области), а также УФО (Челябинская область);

в некоторых субъектах Российской Федерации объем производства щебня из плотных горных пород значительно превышает внутреннее потребление региона, в связи с чем поставки товара из данных регионов осуществляются как на приграничные, так и на удаленные территории. Так, в Республике Карелия объем вывоза более чем в 40 раз превышает внутренний спрос. Местные производители осуществляют поставки в субъекты СЗФО (г. Санкт-Петербург, Ленинградская область) и ЦФО (г. Москва, Московская, Ярославская, Владимирская области). Карьеры Ростовской и Челябинской областей, производство которых многократно превышает внутренний спрос, осуществляют поставки щебня в более чем 30 субъектов Российской Федерации, расположенных в ЦФО, ПФО, ЮФО, УФО и СФО. Аналогичная ситуация наблюдается в Тульской, Новосибирской, Липецкой, Кемеровской, Иркутской областях и Краснодарском крае.

Таким образом, географические границы товарного рынка щебня из осадочных плотных горных пород охватывают территории нескольких субъектов Российской Федерации и являются межрегиональными.

При этом в зависимости от целей исследования географические границы данного товарного рынка могут как существенно сужаться до локальных или региональных (границы муниципального образования, субъект Российской Федерации), так и расширяться до границ нескольких федеральных округов.

Таким образом, в данном исследовании состояния конкуренции на рынке нерудных строительных материалов географическими границами товарного рынка признаны:

строительный песок и песчано-гравийная смесь – субъекты Российской Федерации;

щебень из изверженных плотных горных пород – федеральные округа Российской Федерации, при этом не исключается наличие региональных рынков;

щебень из осадочных плотных горных пород, включая щебень из гравия и валунов, – территории нескольких субъектов Российской Федерации. При этом не исключается наличие локальных, региональных рынков, а также рынков, охватывающих территории нескольких федеральных округов.

В состав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке нерудных строительных материалов, входят предприятия, осуществляющие:

добычу и производство нерудных строительных материалов;

разработку железорудных месторождений и попутную добычу на них скальных пород, а также добычу песка;

промышленную и дорожно-строительную деятельность с применением нерудных строительных материалов;

поставку нерудных строительных материалов из других регионов Российской Федерации и стран ближнего зарубежья.

Как отмечалось выше, правовое регулирование рынка нерудных строительных материалов осуществляется в том числе в соответствии с Законом о недрах. В соответствии с Законом о недрах нерудные строительные материалы отнесены к общераспространенным полезным ископаемым. Статья 2.3 Закона о недрах относит общераспространенные полезные ископаемые к участкам недр местного значения, статьи 9 и 11 устанавливают, что предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии.

В ЦФО выдано около 500 лицензий на добычу песка, за исключением Калужской области; на добычу песчано-гравийной смеси выдано 152 лицензии, за исключением Белгородской, Воронежской, Курской, Липецкой, Орловской, Рязанской, Тамбовской и Тверской областей; на добычу щебня – 80 лицензий, за исключением Белгородской, Брянской, Владимирской, Курской, Тамбовской, Тверской, Ярославской областей. Также выдано 14 лицензий на совместную добычу песка и песчано-гравийной смеси и 2 – на совместную добычу песка, песчано-гравийной смеси и щебня.

В СЗФО на добычу песка выдано 428 лицензий, за исключением Республики Карелия; на добычу песчано-гравийной смеси – 391 лицензия, за исключением Республики Карелия и Ямало-Ненецкого автономного округа; на добычу щебня – 50 лицензий, за исключением Вологодской, Калининградской областей, Республики Карелия, Ямало-Ненецкого автономного округа и Новгородской области. Также выдано 111 лицензий на совместную добычу песка и песчано-гравийной смеси.

В ЮФО на добычу песка выдано 34 лицензии, за исключением Республики Адыгея, Астраханской области и Краснодарского края; на добычу песчано-гравийной смеси – 70 лицензий, за исключением Астраханской области, Республики Калмыкия и Краснодарского края; щебня – 76 лицензий, за исключением Астраханской области и Республики Калмыкия. Также выдано 5 лицензий на совместную добычу песка и щебня и 5 – на совместную добычу песка, песчано-гравийной смеси и щебня.

В СКФО на добычу песка выдано 62 лицензии, за исключением Республики Дагестан и Карачаево-Черкесской Республики; на добычу песчано-гравийной смеси – 152 лицензии, за исключением Республики Дагестан; на добычу щебня – 1 лицензия (Республика Северная Осетия – Алания).

В УФО на добычу песка выдано 144 лицензии; песчано-гравийной смеси – 47 лицензий, за исключением Свердловской, Тюменской, Челябинской областей; щебня – 16, за исключением Свердловской, Тюменской и Челябинской областей.

В ПФО на добычу песка выдана 241 лицензия; песчано-гравийной смеси – 97 лицензий, за исключением Республики Марий-Эл, Республики Мордовия, Нижегородской, Пензенской, Саратовской, Ульяновской областей; щебня – 96 лицензий, за исключением Республики Мордовия.

В СФО на добычу песка выдана 131 лицензия, за исключением Забайкальского края; песчано-гравийной смеси – 248 лицензий, за исключением

Забайкальского края и Омской области, а также 9 лицензий выдано на совместную добычу песка и песчано-гравийной смеси; щебня – 109 лицензий, за исключением Забайкальского края, Иркутской, Омской и Томской областей.

В ДФО на добычу песка выдано 112 лицензий, песчано-гравийной смеси – 243 лицензии, а также 8 на совместную добычу песка и песчано-гравийной смеси; щебня – 222 лицензии, за исключением Камчатского края, также выдана 1 лицензия на совместную добычу песчано-гравийной смеси и щебня.

Необходимо отметить, что не все хозяйствующие субъекты, имеющие соответствующие лицензии на освоение и разработку месторождений нерудных строительных материалов, осуществляют производственную деятельность, что связано с отсутствием необходимых инвестиций для полноценного освоения месторождения, в том числе создания необходимой инфраструктуры.

Кроме того, ряд хозяйствующих субъектов добывают песок, щебень и песчано-гравийную смесь для собственных нужд в собственных или арендованных карьерах, у собственников которых имеется лицензия на осуществление указанных видов деятельности. Это в первую очередь дорожно-эксплуатационные предприятия, которые используют рассматриваемые товары как компонент для производства асфальтобетона, строительства и ремонта автодорог.

Также следует обратить внимание на проблему неиспользования лицензиатами источников нерудных строительных материалов и неосуществления производства (добычи) нерудных строительных материалов при наличии лицензии.

Вместе с тем важно учитывать и то обстоятельство, что повсеместно отмечаются несанкционированная добыча и реализация песка. В некоторых областях доля незаконно добытого и реализованного песка достигает 10–15 %.

Покупателями песка, щебня и песчано-гравийной смеси являются предприятия по производству железобетонных изделий и конструкций, строительные организации и дорожные предприятия, предприятия стекольной промышленности, как юридические лица, так и индивидуальные предприниматели, а также население, использующее эти материалы для индивидуального строительства.

Объем товарных ресурсов рынка. В соответствии с Методическими указаниями по проведению анализа состояния конкуренции на рынке нерудных строительных материалов для расчета общего объема товарной массы рынка в настоящем исследовании используется метод оценки товарной массы как суммы объемов продаж товара хозяйствующими субъектами, действующими на рассматриваемом товарном рынке, за вычетом объемов вывоза рассматриваемого товара с определенной территории (установленных географических границ) и с добавлением объемов ввоза рассматриваемого товара на определенную территорию.

Определение количественных показателей рынка. Доля хозяйствующего субъекта на товарном рынке определяется как выраженное в процентах отношение объема товара, поставляемого данным хозяйствующим субъектом

на рассматриваемый товарный рынок, к общему объему товарной массы на рынке.

Сведения о хозяйствующих субъектах, занимающих на рынке нерудных строительных материалов долю более 50 %, представлены в таблицах 9–12.

Таблица 9

Рынок песка строительного

Регионы	Наименование хозяйствующего субъекта	Доля, %	
		2014 год	2015 год
Северо-Западный федеральный округ			
Архангельская область	ОАО «Плесецкое дорожное управление»	55	21
Республика Коми	ООО «Комисбытресурс»	91	0
	АО «Шахта «Интауголь»	0	62
Ленинградская область и г. Санкт-Петербург	ЗАО «ЛСР-Базовые материалы Северо-Запад»	60	55
Мурманская область	Кольское ГОУ ДРСП	97	86
Ненецкий автономный округ	ООО «ЛУКОЙЛ-Коми»	93	100
Новгородская область	ООО «Крестецкие Инертные Строительные материалы»	64	63
Центральный федеральный округ			
Воронежская область	ООО «Формматериалы»	60	43
Ивановская область	ООО «Хромцовский карьер»	81	66
Смоленская область	ЗАО «Комбинат промышленных предприятий»	54	51
Тверская область	ООО «Академклуб»	69	28
Тульская область	ООО «Недра»	59	40
Южный федеральный округ			
Республика Адыгея	ООО «Майкопнеруд»	75	77
Волгоградская область	ОАО «Волгоградский речной порт»	5	58
Республика Калмыкия	ООО «Строитель»	97	81
Ростовская область	ЗАО «Донтрансгидромеханизация»	86	85
Северо-Кавказский федеральный округ			
Кабардино-Балкарская Республика	ООО «Дорстрой»	63	8
	ООО «Аланстрой»	0	76
Карачаево-Черкесская Республика	ООО «Карьер-Апсуа»	60	20
Республика Северная	ООО «Карьер+»	8	68

Регионы	Наименование хозяйствующего субъекта	Доля, %	
		2014 год	2015 год
Осетия – Алания			
Приволжский федеральный округ			
Кировская область	ООО «Вятское речное пароходство»	72	51
Нижегородская область	ЗАО «ГОХТ»	98	97
Самарская область	АО «Самарский речной порт»	43	61
Саратовская область	ОАО «Саратовское речное транспортное пароходство»	92	84
Сибирский федеральный округ			
Республика Алтай	ООО «Дормостстрой»	96	100
Республика Бурятия	ОАО «Речной порт Улан-Удэ»	52	0
	ОАО «Горняк»	0	80
Республика Тыва	ООО «Восток»	100	90
Республика Хакасия	ООО «Катрина»	73	44
Дальневосточный федеральный округ			
Камчатский край	ОАО «Камчаткостройматериалы»	96	96
Магаданская область	ООО «Неруд»	72	94
Приморский край	ООО «Универсал-Сервис»	51	42
	ООО «Карьер ДВ»	31	50
Республика Саха (Якутия)	ОАО «Сургутнефтегаз»	8	58
Сахалинская область	АО «Гирострой» (о. Итуруп)	100	100
	ГУП Сахалинской области «Южно-Курильское дорожное управление» (о. Кунашир)	100	100
	ООО «Спиро» (о. Парамушир)	100	100
Хабаровский край	ОАО «Хабаровский речной торговый порт»	11	98
	ОАО «Грузовой порт Пивань»	54	2

Таблица 10

Рынок смеси песчано-гравийной

Регионы	Наименование хозяйствующего субъекта	Доля, %	
		2014 год	2015 год
Северо-Западный федеральный округ			
Архангельская область	ЗАО «Архангельскгеолрахведка»	92	75
Калининградская область	ОАО «Калининградский карьер»	74	77
Республика Карелия	ООО «РИМЕКС»	33	83
Ленинградская область и г. Санкт-Петербург	ЗАО «Погранское объединение карьеров»	83	89
Мурманская область	АО «Трест Мурманскморстрой»	59	35
Новгородская область	ООО «Новгород СУ-6»	59	98
Псковская область	ООО «НЕГА»	100	92
Центральный федеральный округ			
Владимирская область	ООО «Владагпропром»	64	0
	ООО «Трасса-Стройбетон»	0	98
Ивановская область	ООО «Тейковская земельная компания»	94	28
Костромская область	ГПКО «Солигалисское ДЭП-34»	100	100
Орловская область	МУП Покровского района «Пассажирские перевозки»	100	100
Тверская область	ООО «Зубцовское ДРСУ»	77	38
Тульская область	ООО «Порт Серпухов»	93	64
Южный федеральный округ			
Республика Адыгея	ООО «ДСЗ Ханский»	87	98
Краснодарский край	ООО «Мехтранссервис»	91	49
Ростовская область	ОАО «Апоносовское»	56	36
	ОАО «Богураевнеруд»	24	60
Северо-Кавказский федеральный округ			
Кабардино-Балкарская Республика	ОАО «Горняк»	85	61
Карачаево-Черкесская Республика	ООО «Карьер-Апсуа»	100	100
Республика Северная Осетия – Алания	ДО ЗАО «КЭС» ООО «Спутник»	15	53
	ООО «Автотрасса»	57	28

Регионы	Наименование хозяйствующего субъекта	Доля, %	
		2014 год	2015 год
Приволжский федеральный округ			
Кировская область	КОГП «Вятавтодор»	51	8
Нижегородская область	ЗАО «ГОХТ»	98	97
Самарская область	ОАО «Нефтегорскагропром-мехмонтаж»	100	100
Уральский федеральный округ			
Курганская область	ООО «Торговый дом «Синара»	100	100
Свердловская область	ГУП «Монетный щебеночный завод»	86	76
Челябинская область	ООО «Бархан»	84	78
Сибирский федеральный округ			
Республика Алтай	ООО «Дормостстрой»	76	75
Алтайский край	ООО «Верх-Катунская ДСФ»	73	53
Кемеровская область	ООО «БББ»	95	81
Красноярская область	ООО «Карьер Левобережный»	63	66
Томская область	ООО «Речной щебень»	68	61
Республика Хакасия	ООО «ПНК»	90	53
Дальневосточный федеральный округ			
Амурская область	АО «Нижне-Бурейская ГЭС»	55	0
Камчатский край	ОАО «Елизовский карьер»	100	100
Магаданская область	ОГБДЭУ «Среднеканское»	100	100
Республика Саха (Якутия)	ООО «Судоходная компания»	65	85
Сахалинская область	ГУП «Смирныховское ДРСУ»	62	56
Хабаровский край	ОАО «Хабаровский речной торговый порт»	69	46

Таблица 11

Рынок щебня из изверженных плотных горных пород

Регионы	Наименование хозяйствующего субъекта	Доля, %	
		2014 год	2015 год
КФО (доля рассчитана за апрель–декабрь 2014 года и январь–март 2015 года)	АО «Шархинский карьер»	58	64
Дальневосточный федеральный округ			
Камчатский край	Группа лиц ОАО «Елизовский карьер»	58	55
Приморский край	Группа лиц ООО «Восток цемент»	47	58
Республика Саха (Якутия)	ООО «Ассоциация строителей АЯМ»	98	73
Хабаровский край	ОАО «Корфовский каменный карьер»	73	73
Магаданская область	ПК «Магаданский завод крупнопанельного домостроения»	61	9
Приволжский федеральный округ			
Оренбургская область	ОАО «Орское карьероуправление»	54	59

Таблица 12

**Рынок щебня из осадочных плотных горных пород,
включая щебень из гравия и валунов**

Регионы	Наименование хозяйствующего субъекта	Доля, %	
		2014 год	2015 год
Северо-Западный федеральный округ			
Вологодская область	ОАО «Череповецкое карьерное управление»	61	52
Калининградская область	ОАО «Калининградский карьер»	40	57
Республика Карелия	ООО «Карелкамень»	62	–
	ООО «Инкод»	1	95
Республика Коми	ООО «Автодор»	98	99
Мурманская область	АО «Апатит»	99	82
Новгородская область	ООО «Новгородская ПМК -1»	30	57
Псковская область	АО «Дорожно-эксплуатационное управление №3»	72	51
Центральный федеральный округ			
Белгородская область	ООО «Донской камень»	7	61
	АО «Ольшанский карьер»	93	-
Костромская область	ОАО «Карьеравтодор»	62	54
Курская область	АО «Хмелинецкий карьер»	–	83
	ООО «Донской камень»	100	–
Тверская область	ОО «Арм-росс»	55	11
	ЗАО «Гранит-Карелия»	–	68
Ярославская область	ООО «Рыбинский порт»	59	19
	ООО «Вита»	31	59
Южный федеральный округ			
Республика Адыгея	ООО «Майкопская нерудная компания»	56	23
Астраханская область	ООО «Донской камень»	81	76
Республика Калмыкия	СИК «Выбор-С»	51	–
	ООО «Строй Ресурс»	49	100
Северо-Кавказский федеральный округ			
Кабардино-Балкарская Республика	ООО «Доргранит-М»	50	67
Карачаево-Черкесская Республика	АО «Дорожное эксплуатационное предприятие № 163»	45	58
Ставропольский край	ЗАО «Завод стеновых материалов и керамзита»	83	24

Регионы	Наименование хозяйствующего субъекта	Доля, %	
		2014 год	2015 год
Приволжский федеральный округ			
Республика Башкортостан	ООО «Саткинский щебзавод»	54	63
Кировская область	АО «Чимбулатский карьер»	63	63
Республика Мордовия	ООО «Донской камень»	3	63
Нижегородская область	ООО «Каменищенский карьер»	87	25
Оренбургская область	ЗАО «ОлТрейд»	100	100
Пензенская область	ООО «Иссинский комбинат строительных материалов»	78	82
Пермский край	ООО «Горно-химическая компания»	37	52
Саратовская область	ООО «Донской камень»	41	96
Удмуртская Республика	ООО «Сатинский щебзавод»	72	64
Уральский федеральный округ			
Курганская область	ООО «Каменск-Уральский карьер»	33	100
	ООО «Саткинский щебзавод»	67	-
Свердловская область	ООО «Михайловский карьер»	57	55
Тюменская область	ООО «Саткинский щебзавод»	100	41
	ООО «Донской камень»	—	59
Ханты-Мансийский автономный округ	ООО «Саткинский щебзавод»	100	100
Челябинская область	ООО «Миныйрский карьер»	85	83
Ямало-Ненецкий автономный округ	ООО «Саткинский щебзавод»	100	100
Сибирский федеральный округ			
Республика Алтай	ООО «Дормостстрой»	77	90
Алтайский край	ООО «Бийский гравийно-песчаный карьер»	86	88
Республика Бурятия	ОАО «ПНК» (Ангасольский щебеночный завод)	100	100
Забайкальский край	ОАО «ПНК» (Ангасольский щебеночный завод)	100	100
Новосибирская область	ОАО «Новосибирское карьероуправление»	91	89
Омская область	ООО «Власовское каьероуправление»	91	3
	ООО «Сатинский щебзавод»	—	87
Томская область	ООО «Дробильно-сортировочный завод»	61	44
Республика Тыва	ООО «Восток»	100	87
Республика Хакасия	ООО «Абаканский рудник»	57	34
	ООО «Катрина»	38	52

Регионы	Наименование хозяйствующего субъекта	Доля, %	
		2014 год	2015 год
Дальневосточный федеральный округ			
Амурская область	ЗАО «Асфальт»	67	100
Еврейская автономная область	ОАО «Теплоозерский цементный завод» (ГК ООО «Восток-Цемент»)	58	78
Камчатский край	ОАО «Елизовский карьер»	100	100
Магаданская область	ООО «Торгово-промышленная компания «Магтэкс»	99	68
Республика Саха (Якутия)	ОАО ПО «Якутцемент»	99	93
Сахалинская область	ООО «Вайда»	57	25
	ГУП «Долинское ДРСУ»	38	70
Чукотский автономный округ	ООО «Карьер-ДВ»	–	100

Для определения уровня концентрации рынка использовались следующие показатели: коэффициент рыночной концентрации (CR3) и индекс Герфиндаля–Гиршмана.

Сводные результаты оценки уровня концентрации рынков щебня, песка и ПГС позволяют сделать следующие выводы.

Рынок песка строительного. Товарный рынок песка строительного в ЦФО в основном характеризуется умеренной либо низкой концентрацией, за исключением Воронежской, Ивановской, Рязанской, Тамбовской, Тверской и Тульской областей. Аналогичная ситуация и в УФО, исключение составляет Челябинская область, где CR3 в 2015 году увеличился на 55 % по отношению к 2014 году и составил 73 %, что связано в первую очередь с сокращением объема ввоза песка на территорию региона. В отличие от ЦФО рынок СЗФО характеризуется высокой концентрацией, лишь в Вологодской области рынок песка является низкоконцентрированным – CR3 снизился с 55 % в 2014 году до 38 % в 2015 году. Вместе с этим в Калининградской области и Республике Карелия, наоборот, прослеживается тенденция к увеличению рыночной концентрации. В ЮФО только в Краснодарском крае рынок песка является умеренно концентрированным, в СКФО – Ставропольский край относится к рынку с низкой концентрацией, Черкесская Республика – с умеренной, в ДФО только рынок песка Амурской области можно отнести к типу рынка с умеренно развитой конкурентной средой. Рынок песка в ПФО также характеризуется высокой концентрацией в Кировской области, Республике Марий Эл, Нижегородской, Оренбургской областях, Пермском крае, Самарской и Саратовской областях. В СФО к рынкам с неразвитой конкурентной средой относятся Республика Алтай, Республика Бурятия, Кемеровская область, Республика Тыва и Республика Хакасия.

Рынок смеси песчано-гравийной. Товарный рынок песчано-гравийной смеси в ЦФО характеризуется высокой концентрацией, лишь в Калужской области рынок является низкоконтцентрированным. Кроме того, на рынке г. Москвы и Московской области CR3 снизился с 55 % в 2014 году до 26 % в 2015 году. В СЗФО, ЮФО и УФО рынок песчано-гравийной смеси является высококонтцентрированным. Аналогична ситуация в СКФО и СФО, за исключением Ставропольского края и Иркутской области, где рынок песчано-гравийных смесей является низкоконтцентрированным, а также Республики Бурятия – умеренно концентрированным. В ДФО в Амурской области и Приморском крае CR3 снизился с 82 и 88 % в 2014 году до 57 и 67 % в 2015 году соответственно, рынки песчано-гравийных смесей в данные регионах стали умеренно концентрированными, в других субъектах ДФО товарный рынок песчано-гравийных смесей характеризуется высокой концентрацией. В ПФО рынки песчано-гравийных смесей Республики Башкортостан, Оренбургской области, Пермского края и Удмуртской Республики относятся к рынкам с умеренно развитой конкурентной средой.

Рынок щебня из изверженных плотных горных пород. Товарный рынок щебня во всех федеральных округах Российской Федерации характеризуется умеренной концентрацией.

Региональные рынки, к которым относятся Белгородская, Воронежская, Смоленская области, Республика Карелия, Новосибирская область, Алтайский край и Республика Бурятия, Челябинская, Свердловская, Амурская и Магаданская области, Камчатский, Хабаровский и Приморский края, а также Республика Саха (Якутия), являются умеренно концентрированным либо высококонтцентрированными.

К рынкам с неразвитой конкурентной средой относится товарный рынок щебня в Белгородской области, Республике Карелия, Челябинской, Амурской и Магаданской областях, Камчатском, Хабаровском и Приморском краях, Республике Саха (Якутия), Новосибирской области, Алтайском крае и Республике Бурятия.

Рынок щебня из осадочных плотных горных пород, включая щебень из гравия и валунов. Товарный рынок щебня из осадочных плотных горных пород СЗФО характеризуется высокой концентрацией. В 2015 году в регионах СЗФО, за исключением Ленинградской области и г. Санкт-Петербурга, индекс рыночной концентрации составил 100 %. В Ленинградской области и г. Санкт-Петербурге индекс рыночной концентрации увеличился с 79 % в 2014 году до 82 % в 2015 году, что обусловлено снижением уровня конкуренции со стороны карьеров приграничных субъектов СЗФО.

Рынок ЦФО преимущественно относится к высококонтцентрированному типу. К рынкам с неразвитой конкуренцией, где объем товарной массы формируется за счет ввоза из других регионов, относятся Белгородская, Брянская, Воронежская, Курская, Орловская, Тамбовская, Тверская области. Индекс рыночной концентрации в этих регионах составляет от 74 до 100 %.

В то же время рынок Московской области и г. Москвы является умеренно концентрированным, что обусловлено высокой конкуренцией между карьерами из различных регионов ЦФО, ЮФО, ПФО, УФО и СЗФО за крупных потребителей.

Рынки ЮФО, СКФО, и УФО являются высококонцентрированными ввиду наличия крупных карьеров в Ростовской области, Краснодарском крае, Кабардино-Балкарской Республике, Челябинской области и Ставропольском крае, которые обеспечивают потребности субъектов данных федеральных округов. Исключением является Ставропольский край, где индекс рыночной концентрации в 2015 году по отношению к 2014 году снизился с 88 до 53 %, (умеренно концентрированный рынок).

Рынки ПФО являются рынками с неразвитой конкуренцией с индексом рыночной концентрации не ниже 80 %, за исключением Республики Татарстан, который относится к рынку с умеренно развитой конкуренцией.

Республика Бурятия и Забайкальский край СФО являются рынками с неразвитой конкуренцией ввиду отсутствия карьеров внутри регионов. Объем товарной массы в указанных субъектах формируется за счет ввоза из Иркутской области с Ангасольского щебеночного завода (ОАО «ПНК»), индекс рыночной концентрации и индекс Герфиндаля–Гиршмана составляет 100 % и 10 000 соответственно. К высококонцентрированным рынкам СФО относятся: Красноярский край, Новосибирская, Омская, Томская области, Республика Тыва, Республика Хакасия. Иркутская и Кемеровская области ввиду наличия значительного количества карьеров внутри регионов относятся к рынкам с умеренной конкуренцией, где в 2015 году по отношению к 2014 году индекс рыночной концентрации снизился с 50 до 45 % и с 66 до 55 % соответственно.

Рынки ДФО являются высококонцентрированными с неразвитой конкуренцией, индекс рыночной концентрации которых составляет от 96 до 100 %. Исключением является рынок Хабаровского края, индекс рыночной концентрации которого в 2015 году составил 63 % против 90 % в 2014 году.

С целью повышения эффективности использования и доступности российских данных дистанционного зондирования Земли Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» ведется работа по реализации проекта «Цифровая Земля», одобренного Президентом Российской Федерации 22 мая 2017 года на совещании по вопросам развития космической отрасли. В рамках проекта создаются геоинформационные сервисы, обеспечивающие решение приоритетных задач по направлениям природопользования, сельского, лесного хозяйства, контроля недропользования, экологии, мониторинга строительства и инфраструктуры.

Необходимо отметить, что в настоящее время Госкорпорация «Роскосмос» обладает всей необходимой наземной и космической инфраструктурой, необходимой для решения актуальных государственных социально-экономических задач. Российская орбитальная группировка дистанционного зондирования Земли состоит из 8 космических аппаратов, позволяющих получать данные наблюдения поверхности Земли с высоким

пространственным разрешением (детальнее 1 м) и периодичностью 1–3 суток.

Успешный опыт решения задач государственного экологического надзора с использованием материалов космической съемки, полученный в рамках пилотных проектов по решению прикладных задач в интересах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, позволяет внедрять отработанные технологии в деятельность заинтересованных ведомств, в том числе по контролю за недропользованием нерудных строительных материалов.

В целях развития рынков нерудных строительных материалов на территории Российской Федерации в первую очередь необходимо:

1. Обеспечить конкурентные условия доступа к недрам общераспространенных полезных ископаемых, в том числе путем разработки четких критериев отбора недропользователей в зависимости от видов пользования недрами, а также исчерпывающего перечня предъявляемых претендентами документов и информации.

2. Реализовать распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 марта 2012 года № 329-р «Об утверждении плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в сфере природопользования и охраны окружающей среды» в части:

установления ограничений для хозяйствующих субъектов, занимающих существенную долю рынка нерудных строительных материалов (более 35 %) по участию в аукционах на участки недр общераспространенных полезных ископаемых;

проведения аукционов на право пользование участками недр местного значения исключительно в электронной форме.

3. Совершенствовать тарифное регулирование на перевозку нерудных строительных материалов.

4. С целью исключения несанкционированной добычи нерудных строительных материалов субъектам федерации проработать совместно с Госкорпорацией «Роскосмос» вопрос внедрения в процессы надзорной деятельности за недропользованием применения российских данных и технологий дистанционного зондирования Земли.

2.3. Судебные споры о нарушениях антимонопольного законодательства в государствах – участниках СНГ

Республика Казахстан

В 2015 году территориальным подразделением Комитета по регулированию естественных монополий и защите конкуренции Министерства национальной экономики Республики Казахстан по Костанайской области (далее – Департамент) проведено расследование в отношении ряда субъектов, занимающихся производством и реализацией щебня.

Признаки нарушения антимонопольного законодательства были выявлены Департаментом по результатам проведенного анализа товарного рынка.

По итогам расследования в действиях АО «Соколовско-Сарбайское горно-обогатительное производственное объединение» (АО «ССГПО») установлены нарушения статьи 10 Закона Республики Казахстан «О конкуренции» (далее – Закон) (в настоящее время статьи 169 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан⁴ (далее – Кодекс)), в частности:

вертикальные антиконкурентные соглашения, которые приводят или могут привести к установлению цены перепродажи товара, за исключением случая, когда продавец устанавливает для покупателя максимальную цену перепродажи товара (пп. 1 п. 2 статьи 10 Закона) (в настоящее время пп. 1 п. 2 статьи 169 Кодекса);

вертикальные антиконкурентные соглашения, направленные на ограничение доступа на товарный рынок или устранение с него других субъектов рынка в качестве продавцов (поставщиков) определенных товаров или их покупателей (пп. 4 п. 3 статьи 10 Закона) (в настоящее время пп. 5 п. 3 статьи 169 Кодекса);

вертикальные антиконкурентные соглашения, которые были заключены АО «ССГПО» с ТОО «ТрансСфера-СП» и ТОО «Компания Стройбат» при реализации щебня.

Суть нарушения антимонопольного законодательства состояла в заключении производителем щебня – АО «ССГПО» латентных (мнимых) договоров реализации с ТОО «Компания Стройбат» и ТОО «ТрансСфера СП».

Так, согласно заключенным договорам АО «ССГПО» контрактвало весь объем производимого щебня с указанными компаниями, при этом оплата по договорам производилась не сразу и не по графику, а по мере необходимости в щебне.

В результате заключения АО «ССГПО» договоров с ТОО «Компания Стройбат» и ТОО «ТрансСфера-СП» потенциальные покупатели щебня не имели возможность приобретать щебень у производителя, а были вынуждены обращаться к ТОО «Компания Стройбат» и ТОО «ТрансСфера-СП» и покупать щебень по более высокой цене.

Решения Департамента по итогам проведенных расследований были полностью поддержаны судами области. Так, по результатам расследований наложены штрафы на субъектов рынка в размере более 164 млн тенге, из которых в бюджет в настоящее время поступило около 132 млн тенге:

АО «ССГПО» – штраф в размере 48,7 млн тенге оплачен, монопольный доход в сумме 65,4 млн тенге конфискован;

ТОО «ТрансСфера-СП» – штраф в размере 15,5 млн тенге оплачен, монопольный доход в сумме 3,03 млн тенге конфискован;

⁴ С 1 января 2016 года Закон Республики Казахстан «О конкуренции» утратил силу, его нормы имплементированы в Предпринимательский кодекс Республики Казахстан.

ТОО «Компания Стройбат» – штраф в размере 15,6 млн тенге и монопольный доход в сумме 15,98 млн тенге находятся на принудительном исполнении.

Выданные Департаментом предписания нарушителями исполнены в полном объеме.

Российская Федерация

Поводом для возбуждения дела в отношении группы лиц в составе: ОАО «РЖД» и ОАО «Первая нерудная компания» – создание дискриминационных условий выхода на товарный рынок (п. 9 части 1 статьи 10 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции») стали заявления ОАО «Павловскгранит» (производитель щебня) и ассоциации «Недра» на действия ОАО «Первая нерудная компания» при проведении предварительного квалификационного отбора на право заключения договоров на поставку щебеночной продукции для нужд ОАО «РЖД» в 2010–2013 годах.

В рамках дела ФАС России провела анализ рынка гранитного щебня, в результате которого установила, что для строительства балластного слоя железнодорожного пути может применяться исключительно щебень фракции 25–60 мм, соответствующий ГОСТ 7392-2002 «Щебень из плотных горных пород для балластного слоя железнодорожного пути».

Географическими границами рынка данного вида щебня были признаны ЦФО и СЗФО в связи с тем что:

- на территории ЦФО существует только один производитель;
- учитывая ограниченность предложения, поставка продукции осуществляется из иных регионов Российской Федерации;
- конкурсы на поставку щебеночной продукции проводятся по направления железных дорог.

Анализ поставок и закупок показал, что крупнейшим потребителем гранитного щебня этой фракции на территории ЦФО и СЗФО является ОАО «РЖД» с долей более 50 %.

При рассмотрении дела комиссия ФАС России установила, что действия группы лиц в составе ОАО «ПНК» и ОАО «РЖД» при проведении предварительного квалификационного отбора привели к ограничению доступа на товарный рынок производителей гранитного щебня (установление трехгодичного срока на право участвовать в последующих конкурсах). Кроме того, по итогам проведенного квалификационного отбора к поставке щебеночной продукции были допущены исключительно посредники, которые перепродают продукцию с наценкой. Сама процедура оценки, сопоставления заявок и отбора претендентов была непрозрачной.

Позиция антимонопольного органа была поддержана Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации.

2.4. Барьеры входа на рынки нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ

По результатам проведения антимонопольными органами государств – участников СНГ совместного анализа рынка нерудных строительных материалов были выявлены ряд проблем и ограничений функционирования рынков.

К основным причинам недостаточно эффективного использования минерально-сырьевой базы антимонопольные органы относят:

1. Барьер капитальных затрат и первоначальных инвестиций. Для начала деятельности нового хозяйствующего субъекта потребуется значительный размер первоначального капитала при длительных сроках окупаемости этих вложений из-за сравнительно невысоких цен на нерудные строительные материалы.

2. Издержки выхода с рынка, включающие инвестиции, которые невозможно возместить при прекращении хозяйственной деятельности.

3. Ограниченность ресурсов. Несмотря на большое количество запасов, ресурсы, как правило, уже распределены между действующими хозяйствующими субъектами, а проведение геологоразведочных работ и освоение новых месторождений требуют больших первоначальных инвестиций, что повышает риски вложений.

4. Преимущества хозяйствующих субъектов, действующих на рынке нерудных строительных материалов, перед потенциальными участниками рынка, в частности из-за наличия долгосрочных договоров с потребителями.

5. Транспортные ограничения. Транспортные расходы составляют значительную долю стоимости приобретаемого товара, что существенно сужает географию поставок и затрудняет доступ новых хозяйствующих субъектов.

6. Административные ограничения, связанные с получением лицензий на освоение того или иного месторождения. На оформление разрешительных документов уходит до 3 лет.

Кроме того, на рынках Республики Казахстан и Российской Федерации действует значительное количество хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность без соответствующих разрешительных документов, либо имеющих соответствующие документы на недропользование, но не ведущих добычу.

На территории Российской Федерации к барьерам относится наличие среди действующих на рынке хозяйствующих субъектов крупных групп лиц, производственные мощности которых расположены в одном субъекте Российской Федерации и (или) близлежащих регионах. Консолидация создает преимущества для участников групп лиц по сравнению с другими потенциальными участниками рынка за счет снижения логистических затрат, в том числе путем поставки нерудных строительных материалов с ближайшего к покупателю карьера.

На рынок нерудных строительных материалов в Российской Федерации, помимо высокой стоимости доставки нерудных строительных материалов,

большое влияние оказывает дефицит универсальных вагонов (полувагонов) для отгрузки готовой продукции потребителям, что в первую очередь обусловлено тем, что нерудные строительные материалы относятся к 1 классу грузов наряду с такими товарами как, например, уголь, железная руда и т.п. Учитывая низкую стоимость нерудных строительных материалов по отношению к иным товарам, предоставление вагонов под перевозки нерудных строительных материалов осуществляется крупными операторами по «остаточному принципу», т.е. по фактическому наличию вагонов после обеспечения грузоотправителей более высокодоходных перевозок.

Можно выделить также проблемы в законодательстве, например, отсутствие в Российской Федерации единой, прозрачной и понятной всем заинтересованным лицам системы публичного отбора пользователей недрами местного значения, поскольку действующее законодательство делегировало эти полномочия субъектам Российской Федерации. Отсутствие указанного механизма, в свою очередь, приводит к неэффективным конкурсам (аукционам) и ограничению конкуренции. В Республике Казахстан отсутствует четкое разграничение оснований для проведения аукциона либо тендера, а в Республике Беларусь предоставление недропользователям, осуществившим геологическое изучение недр, первоочередного права на разработку месторождения, совмещение процедуры предоставления горного и земельного отводов.

В качестве одного из барьеров входа на рынок Республики Казахстан являются действия местных исполнительных органов. По мнению участников рынка, барьером для развития конкуренции также является государственное участие в лице подведомственных предприятий местных исполнительных органов.

ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Сфера добычи нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ регулируется специальными отраслевыми законами, которые устанавливают правовые и экономические основы комплексного рационального использования и охраны недр и во многом имеют схожий характер.

В Республике Армения право пользования недрами в конкурсном порядке предоставляется исключительно в целях геологического изучения радиоактивного сырья.

Законодательством Республики Беларусь предусмотрено проведение торгов на предоставление горного отвода (является основанием пользования недрами) только в случае, если на горный отвод претендуют два юридических лица и (или) индивидуальных предпринимателя и более.

На территориях Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации предоставление права недропользования на разведку и добычу общераспространенных полезных ископаемых осуществляется местными исполнительными органами. При этом в Республике Казахстан и Российской Федерации к компетенции местных исполнительных органов также относится утверждение перечней участков недр, подлежащих выставлению на тендер или аукцион.

На территориях Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Молдова и Российской Федерации право пользования недрами предоставляется путем проведения аукциона на предоставление права пользования либо без проведения аукциона.

При этом законами Республики Казахстан и Кыргызской Республики предусмотрен порядок предоставления права без проведения конкурса на основе прямых переговоров.

Действующий в Российской Федерации Закон о недрах содержит нормы, направленные на обеспечение конкуренции (статья 17), в частности запреты на замену конкурсов и аукционов прямыми переговорами.

На территории Российской Федерации без проведения аукциона предоставление права пользования участком недр возможно только в случаях, установленных Законом о недрах, например, краткосрочное пользование (менее одного года) или разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению участка.

В Республике Армения, Кыргызской Республике, Республике Молдова, Российской Федерации и Республике Таджикистан деятельность по добыче нерудных строительных материалов относится к лицензируемой в отличие от Республики Беларусь и Республики Казахстан.

В то же время законодательством Республики Беларусь предусмотрено, что в случае, если на карьерах объем добычи по горной массе составляет 1 млн куб. м и более в год, то такая деятельность подлежит лицензированию.

На территории Российской Федерации лицензия определяет право ее владельца на пользование участком недр в соответствии с указанной в ней целью в течение определенного срока при соблюдении заранее оговоренных условий. При этом в определенных Законом о недрах случаях не требуется получения разрешения и лицензии на добычу общераспространенных полезных ископаемых, объем извлечения которых составляет не более 100 куб. м в сутки, собственниками земельных участков для собственных нужд.

В Республике Казахстан в отсутствие лицензирования предоставление права недропользования на разведку или добычу общераспространенных полезных ископаемых проводится путем заключения контракта с местным исполнительным органом, который, в свою очередь, осуществляет мониторинг и контроль контрактных обязательств.

Только в нормативных правовых актах Республики Молдова и Российской Федерации содержатся антимонопольные требования.

Вследствие высоких транспортных расходов на перемещение нерудных строительных материалов от продавца к покупателю и значительной площади территорий стран рассматриваемые рынки в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации носят в основном локальный, региональный и межрегиональный характер.

Проведенный анализ состояния конкуренции на рынках производства нерудных строительных материалов в государствах – участниках СНГ показал, что рассматриваемые рынки в Республике Армения, Республике Беларусь и Кыргызской Республике характеризуются развитой конкурентной средой.

Рынки нерудных строительных материалов характеризуются барьерами, в том числе административными, связанными с получением лицензий. Главными барьерами для расширения трансграничной торговли является высокая доля транспортных затрат.

В целях развития конкуренции на рынках нерудных строительных материалов, разработки и внедрения новых технологий, эффективного и безопасного использования недр, а также снижения коррупционных рисков представляется целесообразным:

1. Рекомендовать государствам – участникам СНГ включать в действующее законодательство нормы, направленные на обеспечение конкуренции на рынках нерудных строительных материалов, в частности запреты на замену конкурсов и аукционов прямыми переговорами.

2. Рассмотреть возможность введения на законодательном уровне в государствах – участниках СНГ специальных требований, предусматривающих в частности:

критерии выделения земельного участка под карьер и в качестве горного отвода (с учетом опыта Республики Беларусь);

условия предоставления недропользователям необходимой геологической информации, в том числе на безвозмездной основе (с учетом опыта Республики Казахстан);

критерии отбора недропользователей в зависимости от видов пользования недрами, а также исчерпывающий перечень предъявляемых претендентами документов и информации (с учетом опыта Российской Федерации).

3. Рекомендовать бизнес-сообществу государств – участников СНГ создать ассоциацию (союз) производителей нерудных строительных материалов.

4. Рекомендовать органам исполнительной власти государств – участников СНГ дополнительно рассмотреть вопросы установления свободного ценообразования на рынках нерудных строительных материалов.

Представляется целесообразным рекомендовать заинтересованным министерствам и ведомствам государств – участников СНГ учитывать выводы и предложения, содержащиеся в настоящем Докладе, обращая особое внимание:

на развитие нормативно-правовой базы, обеспечивающей необходимые условия справедливой конкуренции;

формирование условий для интеграции производителей нерудных строительных материалов в межрегиональный и трансграничный рынки;

совершенствование технологий добычи нерудных строительных материалов;

обеспечение существенного роста добычи нерудных строительных материалов и загрузки производственных мощностей для удовлетворения потребностей жилищного и коммерческого строительства и его стабильного роста;

наращивание инвестиций и реализацию инвестиционных проектов в отрасли производства нерудных строительных материалов.