

(Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации на 2009-2012 годы)

Распоряжение · № 691-р · от 19.05.2009 · Правительство Российской Федерации · Утратил силу

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 19 мая 2009 г. N 691-р

г. Москва

1. Утвердить прилагаемые:

Программу развития конкуренции в Российской Федерации (далее - Программа);

план мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009-2012 годы.

2. Федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечить в пределах своей компетенции реализацию Программы.

3. Минэкономразвития России принять меры по координации работы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации Программы, в том числе при разработке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации региональных программ развития конкуренции.

4. Федеральным органам исполнительной власти представлять в Минэкономразвития России ежеквартально, до 10-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, информацию о ходе реализации Программы.

5. Минэкономразвития России на основе анализа и обобщения информации, полученной от федеральных органов исполнительной власти, представлять в Правительство Российской Федерации ежеквартально, до 30-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, доклад о ходе реализации Программы.

6. ФАС России представлять в Минэкономразвития России ежегодно, до 1 марта года, следующего за отчетным, сведения о количестве установленных фактов нарушения антимонопольного законодательства по Российской Федерации, включающие информацию о количестве нарушений, выразившихся в:

злоупотреблении хозяйствующими субъектами доминирующим положением;

ограничивающих конкуренцию соглашениях и согласованных действиях хозяйствующих субъектов;

ограничивающих конкуренцию актах и действиях федеральных органов исполнительной власти,

органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

7. Минэкономразвития России осуществлять анализ социально-экономических последствий реализации Программы на основании показателей эффективности осуществления конкурентной политики, предусмотренных Программой, и ежегодно, до 1 апреля года, следующего за отчетным, представлять в Правительство Российской Федерации соответствующий доклад.

8. Настоящее распоряжение вступает в силу со дня официального опубликования.

Председатель Правительства

Российской Федерации В.Путин

УТВЕРЖДЕНА

распоряжением Правительства

Российской Федерации

от 19 мая 2009 г.

Политика в области конкуренции является ключевым фактором, определяющим конкурентоспособность предприятий и уровень жизни граждан, а также основным инструментом достижения целей социально-экономического развития страны.

Конкурентная политика представляет собой комплекс последовательных мер, осуществляемых государством в целях обеспечения условий для состязательности хозяйствующих субъектов, повышения эффективности и конкурентоспособности российской экономики, модернизации предприятий и создания условий для обеспечения экономически эффективным способом потребностей граждан в товарах и услугах.

Реализация направлений макроэкономической политики, которые определены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. N 1662-р, в том числе касающихся формирования институциональной среды инновационного развития, снижения инфляции, создания условий для улучшения качества жизни населения и повышения национальной конкурентоспособности, во многом обеспечивается конкурентной политикой.

Достижение целей конкурентной политики предполагает решение следующих задач:

общее улучшение конкурентной среды за счет сокращения необоснованных внутренних и внешнеторговых барьеров, создания механизмов предотвращения избыточного регулирования, развития транспортной, информационной, финансовой, энергетической инфраструктуры и обеспечения ее доступности для участников рынка;

повышение эффективности защиты конкуренции от антиконкурентных действий органов власти и хозяйствующих субъектов посредством совершенствования антимонопольного регулирования;

реализация мер развития конкуренции в отдельных отраслях согласно приложению путем ликвидации необоснованных внутренних и внешнеторговых барьеров, использования инструментов налогового и неналогового стимулирования и поддержки.

Программа развития конкуренции в Российской Федерации (далее - Программа) является основой для реализации конкурентной политики, определяет ее приоритеты и основные направления на период до 2012 года, включает меры антимонопольного регулирования, иные защитные меры, а также меры по развитию конкуренции, расширяющие возможности и стимулирующие предпринимательскую деятельность.

I. Краткая характеристика конкурентной среды и угрозы конкуренции

Состояние конкуренции на рынках обусловлено их структурой, наличием барьеров входа, а также общим состоянием инвестиционного климата.

Конкурентной средой на отдельном рынке является совокупность факторов, определяющих возможность хозяйствующих субъектов на этом рынке обнаруживать и использовать возможности получения прибыли. К важнейшим из таких факторов относятся уровень административных барьеров для входа на рынок и ведения бизнеса, внешнеторговых барьеров, развитость и доступность инфраструктуры.

Состояние конкурентной среды в настоящий момент характеризуется высоким уровнем административных барьеров, таможенных тарифов, которые нередко действуют даже тогда, когда они не служат ни протекционистским, ни фискальным целям. Серьезным барьером является также несоответствие темпов и качества развития инфраструктуры потребностям бизнеса, в том числе дефицит мощностей естественных монополий.

Неразвитое состояние конкурентной среды отражается на конкурентоспособности российских компаний на внутреннем и внешних рынках. Иностранные игроки, имеющие доступ к более развитой

среде и инфраструктуре своих стран, в том числе финансовой, обладают конкурентными преимуществами по сравнению с российскими компаниями на отдельных рынках.

Потенциальной угрозой для конкуренции является создание государственных корпораций в сферах, где есть условия для конкуренции с другими хозяйствующими субъектами. Деятельность таких субъектов в силу их особого статуса должна быть максимально прозрачна.

Развитая конкурентная среда, в которой преобладают положительные факторы, обеспечивает сочетание конкурентоспособного, эффективного и инновационного бизнеса с защитой экономических интересов потребителей, установление минимально возможных рыночных цен, обеспечивающих вместе с тем долгосрочную финансовую стабильность наиболее эффективных предприятий.

В случае неразвитости конкурентной среды у хозяйствующих субъектов появляются возможность и стимулы для ограничения производства и торговли. Обычно эта возможность тем больше, чем больше концентрация на соответствующем рынке. В таких случаях появляется необходимость использовать как защитные меры (антимонопольное регулирование), так и меры, направленные на развитие конкурентной среды.

В настоящее время устойчивая тенденция к повышению концентрации производства во многих отраслях на мировом рынке способствует слияниям и укрупнениям российских компаний. Однако сам факт высокой экономической концентрации не означает низкого уровня конкуренции на рынке. Напротив, для ряда отраслей высокий уровень концентрации является необходимым условием эффективности.

Административные барьеры

Необоснованные административные барьеры снижают стимулы входа на рынки новых участников, повышают непроизводственные издержки и создают условия для коррупции и возникновения "административного ресурса".

В ходе проведения административной реформы сокращены масштабы вмешательства государства в экономическую деятельность, связанного с осуществлением государственного контроля (надзора), лицензированием, государственной регистрацией и экспертизой, обязательной сертификацией продукции.

Однако на данный момент указанная работа не завершена - во многих сферах сохраняются ограничения на вход новых участников на рынки в виде необходимости получения от государственных органов различных разрешений, согласований и заключений.

Разнообразные формы государственного регулирования административного характера (ведение многочисленных реестров и регистров, аттестация и аккредитация хозяйствующих субъектов, различные экспертизы, предоставление разрешений и согласований) остаются недостаточно оцененными с правовой и экономической точки зрения, а также с позиций их избыточности и коррупциогенности.

Не завершена работа по разграничению функций по контролю (проведение испытаний, измерений, экспертиз), надзору (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности) и оказанию государственных услуг. Например, государственные учреждения ветеринарии субъектов Российской Федерации по-прежнему осуществляют функции контроля и надзора, а также оказывают платные услуги населению.

Не реализована поставленная административной реформой задача существенного сокращения числа унитарных предприятий с сохранением за ними только того имущества, которое необходимо для осуществления публичных функций.

Медленными темпами осуществляются реформа технического регулирования, разработка и принятие технических регламентов в различных сферах экономической деятельности. При этом техническое регулирование становится существенным фактором конкурентной среды, поскольку разработка технических регламентов может являться частью конкурентной борьбы.

Конкурентная среда не защищена от установления новых административных барьеров. Не разработаны и не применяются обязательные во многих странах процедуры предварительной оценки и всестороннего обоснования принятия нормативных актов, вводящих новые административные требования к субъектам предпринимательской деятельности.

Опросы предпринимателей свидетельствуют о том, что административные барьеры являются существенными, а для некоторых предприятий запретительно высокими.

В связи с этим необходимо продолжить системную работу по анализу, ликвидации и снижению административных барьеров в экономике, в том числе:

1) требуется дальнейшее совершенствование системы лицензирования отдельных видов деятельности, предусматривающее:

расширение сферы действия Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" и повышение его универсальности;

децентрализацию лицензирования путем передачи полномочий в области лицензирования наиболее массовых видов деятельности органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации с одновременным наделением уполномоченных федеральных органов исполнительной власти функциями по контролю за лицензирующими органами на региональном уровне;

прекращение иных форм государственного контроля (надзора) в отношении тех хозяйствующих субъектов, деятельность которых подлежит лицензированию, в целях исключения дублирования государственных функций;

дальнейшее упрощение процедур лицензирования, в том числе сокращение сроков рассмотрения заявлений субъектов предпринимательства и предоставление возможности электронного лицензирования посредством использования общедоступных телекоммуникационных систем;

2) необходимо проводить работу по замене обязательной сертификации ряда услуг декларированием соответствия;

3) требуется ускорить разработку первоочередных проектов технических регламентов, предусмотренных Федеральным законом "О техническом регулировании";

4) необходимо разграничить функции по контролю и надзору в отдельных сферах, в том числе в сферах здравоохранения, транспорта, нефтехимии, производства продуктов питания и строительных материалов.

Государственный контроль качества должен быть заменен соответствующей деятельностью субъектов рынка - лабораторий, исследовательских и испытательных центров, аккредитованных в органах исполнительной власти. Порядок аккредитации при этом должен быть прозрачным и недискриминационным. В отдельных случаях по результатам анализа ряд подобных функций может быть передан саморегулируемым организациям или отраслевым объединениям;

5) на конкурентных рынках следует существенно сократить количество унитарных предприятий, функционирование которых может быть обеспечено негосударственными коммерческими организациями. Необходимо обеспечить передачу имущества унитарных предприятий, не используемого для осуществления публичных функций, в казну с последующей приватизацией либо формированием имущественного фонда для сдачи в аренду хозяйствующим субъектам;

6) необходимо расширить применение электронных технологий, направленных на автоматизацию и упрощение взаимодействия участников рынка с регулирующими органами;

7) в органах власти должна быть внедрена процедура экспертизы и предварительной оценки последствий принятия ключевых нормативных правовых актов, направленная на уменьшение риска их негативного влияния на конкуренцию;

8) необходимо усовершенствовать процедуры распределения государством ограниченных ресурсов и отдельных прав (например, права пользования недрами, лесными, водными и биоресурсами) в целях обеспечения справедливых условий такого распределения, реализации принципов прозрачности и состязательности. Непрозрачные механизмы распределения создают существенные

барьеры входа на рынок новых участников;

9) органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации следует разработать и принять региональные программы развития конкуренции, к задачам которых должны быть отнесены в том числе:

упрощение начала и ведения предпринимательской деятельности;

сокращение административных барьеров и устранение ограничений для перемещения товаров;

организация сбора, анализа и публикации информации о региональных рынках, потребностях в товарах и услугах в целях привлечения новых предпринимателей;

повышение информационной прозрачности деятельности органов власти и органов местного самоуправления, включая публикацию основных процедур и результатов деятельности;

сокращение прямого участия государственных органов и органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности;

развитие государственного и муниципального заказа, в том числе расширение практики заказа социальных (медицинских, образовательных) услуг на основе конкурсных процедур;

развитие транспортной и энергетической инфраструктуры.

Региональные программы развития конкуренции должны включать в себя общие меры, направленные на улучшение конкурентной среды в регионе, отраслевые меры, учитывающие специфику и проблемы отдельных рынков, а также меры, направленные на развитие сферы торговли, в том числе различных форматов осуществления торговой деятельности.

Стратегической целью реализации региональных программ развития конкуренции является выравнивание условий конкуренции в различных субъектах Российской Федерации;

10) федеральным органам исполнительной власти необходимо включать показатели развития конкуренции в качестве целевых в доклады об основных результатах деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Инфраструктурные ограничения конкуренции

Ограничением для развития конкуренции и предпринимательской деятельности является неудовлетворительное состояние как физической инфраструктуры предпринимательства (автомобильных и железных дорог, грузовой авиации, транзитных узлов, электрических сетей), так и финансовой (банковской системы и предлагаемых банками услуг, страховой системы, фондового рынка).

Высокие темпы экономического роста, наблюдавшиеся в последнее время, привели к увеличению нагрузки на транспортную и энергетическую инфраструктуру.

Характеристики транспортной инфраструктуры (состояние и плотность сети, регулярность, скорость и стоимость перевозок) имеют ключевое значение для конкурентной среды. Транспортные проблемы приводят к созданию изолированных рынков, сокращают возможности для расширения географии реализации товаров и прихода новых участников, способствуют повышению цен.

Низкая пропускная способность и плотность сети автомобильных дорог, дефицит железнодорожных вагонов, портовых мощностей, слабый уровень развития инфраструктуры и технического оборудования аэропортов требуют принятия радикальных мер по решению этих и иных проблем развития в сфере транспорта.

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года предусматривает план развития транспортной инфраструктуры, порядок реализации которого должен учитывать необходимость развития конкуренции в отдельных отраслях.

Длительные процедуры, а также высокие цены на подключение к электрическим, газовым сетям, системам тепло- и водоснабжения стали серьезным препятствием для ведения бизнеса. Стоимость подключения к электросетям в крупных российских городах значительно превышает стоимость подключения к сетям в любой из развитых стран.

Несогласованность планов строительства новых объектов энергетической инфраструктуры по

срокам, направлениям, техническим решениям и стоимости с планами развития объектов потребления приводит к удорожанию подключения и, следовательно, инвестиционных проектов по развитию новых предприятий, снижая их конкурентоспособность.

Непропорционально высокая нагрузка финансирования строительства мощностей для новых потребителей (в виде платы за подключение) по сравнению с действующими потребителями (в виде инвестиционной составляющей в плате за передачу электроэнергии) ограничивает конкуренцию на товарных рынках.

Непрозрачность формирования инвестиционных программ по объектам, очередности их строительства, стоимости, а также закрытость информации об объеме свободных мощностей для подключения приводят к неэффективным решениям и создают условия для коррупции сотрудников субъектов естественных монополий.

В целях устранения указанных проблем развития энергетической инфраструктуры необходимо осуществить следующие меры:

обеспечить синхронизацию инвестиционных программ субъектов энергетики - электросетевого комплекса, систем газоснабжения и генерирующих объектов;

ввести требования к прозрачности и информационной открытости при формировании инвестиционных программ субъектов естественных монополий в энергетике, в том числе в отношении имеющихся свободных мощностей для присоединения.

Стоимость финансовых ресурсов на внутреннем рынке является высокой, что не способствует расширению использования заемных средств. Наблюдается дефицит долгосрочных кредитных ресурсов, которые могут быть направлены на инвестиционные цели. Это повышает барьеры входа на рынки новых участников, снижает конкурентоспособность российских предпринимателей по сравнению с зарубежными конкурентами, имеющими более широкие возможности использования заемных ресурсов и выбора финансовых инструментов.

Реализация программы построения международного финансового центра позволит повысить конкурентоспособность российского финансового рынка и будет способствовать расширению спектра и повышению качества финансовых услуг, предоставляемых отечественным предпринимателям.

По результатам опросов, многие российские предприятия отмечают наличие проблемы поиска поставщиков и потребителей. Это вызвано отсутствием развитой информационной инфраструктуры, позволяющей производителям изучать потенциальные рынки сбыта, находить и устанавливать контакт с новыми контрагентами, а также низкой культурой ведения бизнеса.

Участники рынка часто основывают свои действия на непубличных, неформальных связях и источниках информации. Консервативный подход большинства предпринимателей к работе с информацией не способствует динамичному развитию информационной инфраструктуры рынков. Кроме того, недостаток качественной информации о рынках ограничивает вход новых участников. Непрозрачность взаимоотношений и "правил игры" на многих из них также не способствует развитию конкуренции.

Повышению открытости и прозрачности рынков способствует организованная (в том числе биржевая) торговля товарами. Такая торговля целесообразна на рынках однородных товаров с достаточно большим количеством покупателей и продавцов, а также отсутствием ярко выраженного лидера, способного в одностороннем порядке оказывать существенное влияние на рыночную ситуацию. Организация ликвидной биржевой торговли представляется сложной и комплексной задачей, которая может быть решена только в результате активного и доверительного диалога между производителями, потребителями, посредниками-трейдерами и органами власти.

На рынках неоднородных товаров, в силу специфики которых биржевая торговля невозможна либо нецелесообразна (широкий ассортимент, ограниченное количество участников), необходимо развитие аукционных форм торговли, в том числе на электронных площадках. Это также позволит

повысить прозрачность, сформировать адекватный ценовой индикатор и привлечь новых участников. Для ускорения процессов создания информационной инфраструктуры бизнеса необходимо реализовать следующие меры, направленные на снижение информационных барьеров для новых участников, повышение эффективности взаимодействия и ведения бизнеса для действующих предприятий:

организация мониторинга динамики основных показателей рынка. Необходимо расширить перечень и виды публикуемой информации о состоянии рынков и обеспечить ее аналитическое сопровождение. В этих целях могут быть предприняты меры по поддержке создания информационных и аналитических центров, интернет-порталов и профессиональных периодических изданий;

разработка федеральными органами исполнительной власти, в том числе в области энергетики, сельского хозяйства, системы обобщения, анализа и публикации оперативной информации о состоянии соответствующих рынков однородных товаров;

стимулирование формирования объективных ценовых индикаторов рынков. Индикаторы цен на товары должны учитывать колебания спроса и предложения, признаваться участниками рынка и органами власти, в том числе в целях налогообложения;

развитие организованной торговли наличным товаром (включая биржевую торговлю), которое может быть обеспечено в том числе путем разработки методов стимулирования участия в биржевой торговле, порядка признания цен, формируемых на бирже в качестве рыночных в целях налогообложения и антимонопольного регулирования, и порядка организации государственных интервенций.

Ограничивающие конкуренцию действия органов власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц

На региональном и муниципальном уровнях используются практика неформальных преференций, создания искусственных барьеров, дискриминационный подход к оказанию государственных услуг, проведение необоснованных проверок, организация давления посредством использования административного ресурса. Возможности органов власти используются в конкурентной борьбе и стали неотъемлемой ее частью. Это существенно ограничивает позитивную роль справедливой конкуренции и завышает издержки общества и экономики.

Так, за последние 2,5 года, по данным ФАС России, доля нарушений антимонопольного законодательства органами власти сохраняется на устойчиво высоком уровне. Около половины всех дел о нарушении антимонопольного законодательства приходится на долю антиконкурентных действий органов власти - 46,2 процента в 2007 году. При этом количество нарушений, совершенных органами власти, по сравнению с 2006 годом возросло на 17 процентов, а доля повторных нарушений составила 22 процента общего количества выявленных нарушений.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления зачастую ограничивают доступ хозяйствующих субъектов к правам пользования государственным и муниципальным имуществом.

Действующий в настоящее время порядок проведения конкурсов и аукционов не в полной мере обеспечивает прозрачность и открытость процедур передачи прав на государственное и муниципальное имущество, а также объективность оценки представленных участниками торгов предложений, что не способствует созданию равных конкурентных условий доступа к такому имуществу и влечет необоснованные преференции по отношению к отдельным компаниям. Четкий механизм контроля за проведением таких торгов, а также ответственность должностных лиц за нарушение порядка их проведения не установлены.

Необходимо установить административную ответственность в виде штрафа и дисквалификации должностных лиц органов власти за действия, ограничивающие конкуренцию, а за наиболее общественно опасные деяния - уголовную ответственность.

Должна быть организована работа по адвокатиrowанию конкуренции среди органов государственной власти и органов местного самоуправления. Необходима регулярная работа по разъяснению антимонопольным органом целей и задач конкурентной политики, установленных антимонопольным законодательством требований к хозяйствующим субъектам и их деятельности, а также запретов и последствий их нарушений.

Необходимо установить четкие правила проведения открытых торгов на право заключения договоров по передаче прав на государственное и муниципальное имущество.

Ограничивающие конкуренцию действия хозяйствующих субъектов

Основными угрозами для конкуренции на российских рынках со стороны хозяйствующих субъектов являются злоупотребление доминирующим положением на товарных рынках, в том числе в сферах деятельности естественных монополий, создаваемые барьеры входа на рынки, а также риски возникновения картелей.

Нарушения со стороны субъектов естественных монополий, как правило, связаны с несоблюдением установленных сроков и порядка заключения договоров. Пресечение таких нарушений посредством штрафов, начисляемых исходя из выручки, неэффективно, поскольку уплата штрафа в конечном итоге компенсируется потребителями услуг естественной монополии за счет тарифа.

Для решения проблем доступа к услугам субъектов естественных монополий требуются как совершенствование мер антимонопольного регулирования их деятельности, так и разработка механизма тарифного регулирования, включающего в себя систему соответствующих санкций (штрафов) и стимулов.

Кроме того, требуется принятие правил доступа к товарам (услугам) субъектов естественных монополий, направленных на предупреждение создания условий, которые ставят одного потребителя в неравное положение по сравнению с другими потребителями товаров (услуг) субъектов естественных монополий. Должна быть установлена административная ответственность за нарушение таких правил должностных лиц субъекта естественной монополии вплоть до дисквалификации.

Более опасным видом нарушения антимонопольного законодательства являются ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов (картели).

Случаи пресечения таких нарушений в российской и зарубежной антимонопольной практике не часты, что объясняется как недостатком необходимых для их выявления инструментов (оперативно-разыскные мероприятия), так и тем, что подобные соглашения являются редким явлением.

Картельные соглашения всегда неустойчивы и характерны только для рынков с олигополистической структурой и наличием высоких барьеров входа.

Усилия антимонопольного органа должны быть направлены прежде всего на предупреждение возникновения картелей и снижение их устойчивости. Решение подобных задач возможно путем более широкого применения норм об освобождении от ответственности участника соглашения, сообщившего антимонопольному органу о сговоре, мониторинга рынков с олигополистической структурой, снижения барьеров входа на рынок, проведения оперативно-разыскных мероприятий, адвокатиrowания конкуренции с целью получения информации о наличии картелей от иных участников рынка.

II. Антимонопольное регулирование и иные меры по защите конкуренции

Антимонопольное регулирование является важным инструментом защиты конкуренции, обеспечивает непосредственное и оперативное воздействие на угрозы ограничения конкуренции, а также предупреждает их возникновение.

Вместе с тем существуют факторы, негативно влияющие на результативность выполнения функции защиты конкуренции. Прежде всего к ним относится перегруженность антимонопольного органа заявлениями и делами, косвенно связанными с защитой конкуренции.

Значительная доля рассматриваемых ФАС России дел касается нарушений, последствием которых является ущемление интересов отдельных лиц, но не ограничение конкуренции на рынке. По сути Федеральный закон "О защите конкуренции" не проводит различия между неправомерным отказом в подключении частного дома к электрическим сетям и картельным сговором, имеющим серьезные последствия для конкурентной среды и неопределенного круга потребителей. В зарубежной практике дела, не связанные с конкуренцией, как правило, рассматриваются судами либо отраслевыми регуляторами.

Недостаточная активность органов по защите прав потребителей и отсутствие ряда отраслевых регуляторов не позволяют ставить вопрос об освобождении антимонопольного органа от дел указанной категории. Вместе с тем представляется неоправданным отсутствие дифференциации в правовом регулировании таких вопросов и мер по постепенному развитию альтернативных способов разрешения споров, не связанных с негативными последствиями для конкурентной среды.

Например, только за 2007 год ФАС России рассмотрено 1 331 дело по фактам злоупотребления доминирующим положением, 2/3 которых относятся к компаниям, осуществляющим естественно-монопольные виды деятельности в сфере электроэнергетики.

Такие нарушения, как правило, не имеют антиконкурентной мотивации, однако ввиду отсутствия действенной альтернативной системы защиты прав и интересов потребителей по доступу к мощностям субъектов естественных монополий (например, в рамках тарифного регулирования) единственной возможностью эффективного пресечения нарушений по-прежнему остается применение норм антимонопольного законодательства.

Широко распространена практика компенсации мерами антимонопольного принуждения недостаточного использования иных инструментов конкурентной политики.

Так, резкий рост цен в течение 2007-2008 годов на ряд товаров, производимых крупными компаниями, привел к появлению общественного запроса на вмешательство антимонопольного органа. В некоторых случаях в результате такого вмешательства были установлены предельные цены или обязанность компаний согласовывать с ФАС России увеличение (уведомлять об увеличении) цены. Такие действия были предприняты в отношении рынков минеральных удобрений, нефтепродуктов, коксующегося угля.

Вместе с тем основные причины роста цен на этих рынках (внешний фактор роста мировых цен, несоответствие внутреннего спроса и возможностей поставщиков) могут быть устранены с помощью инструментов таможенно-тарифной политики и механизмов субсидирования потребителей.

Регулирование ценообразования исключительно методами антимонопольного принуждения может привести к существенному искажению конкурентной среды на соответствующем товарном рынке. Несовершенная нормативно-правовая база также является препятствием на пути эффективного антимонопольного регулирования.

Действующее законодательство не всегда требует проведения экономического анализа рассматриваемых отношений, прогнозирования возможных экономических последствий применения тех или иных норм. Например, в настоящее время компания, занимающая на рынке долю более 50 процентов, практически всегда признается доминирующей, а при доле меньше 35 процентов не может быть признана таковой. Однако связь между размером рыночной доли и конкуренцией далеко не всегда является безусловной, а вывод о наличии либо отсутствии доминирующего положения компании, сделанный исключительно на основании показателя концентрации, может не соответствовать текущей ситуации на рынке.

Аналогичная ситуация при определении коллективного доминирования исключительно посредством установления размера рыночных долей хозяйствующих субъектов без анализа их поведения на рынке позволяет считать доминирующими компании, действующие независимо друг от друга. Квалификация антиконкурентных соглашений и согласованных действий осуществляется по формальным признакам правонарушения и не предусматривает оценку долей хозяйствующих

субъектов, их рыночной силы и реальной возможности посредством согласованных действий ограничивать конкуренцию на рынке. При этом в большинстве стран мира преобладает так называемый поведенческий подход, который заключается в исследовании возможности компании влиять на рынок по результатам анализа множества факторов.

В целях совершенствования антимонопольного законодательства необходимо повысить экономическую обоснованность принимаемых антимонопольным органом решений. Для этого следует:

изменить порядок установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта.

Доминирующее положение должно устанавливаться по результатам анализа совокупности факторов, а не только размера доли хозяйствующего субъекта на рынке. К таким факторам относятся в том числе наличие препятствий для входа на рынок новых участников, эластичность спроса на товар, наличие взаимозаменяемых товаров, соотношение долей компании, ее конкурентов и потребителей и другие факторы;

повысить доказательственный статус экономического анализа и оценки конкурентной среды, формализовать и регламентировать процедуру его проведения. Для этого необходимо установить в федеральном законе основные поведенческие и структурные критерии для анализа и оценки конкурентной среды, а также предусмотреть обязательное включение результатов анализа в решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Необходимо четко разграничить две категории нарушений антимонопольного законодательства, прямо и косвенно связанные с ограничением конкуренции.

К первой категории относятся нарушения антимонопольного законодательства, которые ограничивают или могут ограничить конкуренцию. Это правонарушения, которые наносят вред конкурентной среде отдельного рынка и затрагивают неопределенный круг лиц, ведущих хозяйственную деятельность на рынке. За правонарушения, относящиеся к этой категории, должна быть установлена повышенная ответственность вплоть до уголовной.

Ко второй категории правонарушений относятся нарушения, не влекущие серьезных общественно опасных последствий и связанные исключительно с отдельным фактом ущемления доминирующим субъектом конкретного потребителя (контрагента), в том числе нарушения порядка доступа к объектам инфраструктуры естественных монополий (например, нарушение сроков подключения к электрическим сетям неконкурирующего хозяйствующего субъекта или лица, не осуществляющего предпринимательскую деятельность).

Дела о нарушениях, относящихся ко второй категории, являются типовыми, не требуют проведения детального анализа рынка, могут быть рассмотрены в упрощенном порядке и в сокращенные сроки.

Для таких нарушений целесообразно предусмотреть штрафы, налагаемые на должностных лиц хозяйствующего субъекта, дополненные возможностью дисквалификации таких лиц, а также мерами воздействия в рамках системы тарифного регулирования. При этом наложение штрафов на юридических лиц, тем более исчисляемых исходя из выручки от реализации, для этой категории нарушений нецелесообразно.

Указанные меры позволят антимонопольному органу более оперативно и эффективно рассматривать дела, связанные с ущемлением прав потребителей услуг естественных монополий.

Следует пересмотреть подход к осуществлению контроля экономической концентрации. Необходимо сократить количество рассматриваемых антимонопольным органом сделок, не влияющих на состояние конкурентной среды, что позволит повысить качество рассмотрения сделок, которые могут повлечь ограничение конкуренции путем возникновения или усиления доминирующего положения. Для этого необходимо отменить обязанность по согласованию сделок, совершаемых внутри одной группы лиц, и увеличить пороговые значения стоимости активов для согласования сделок. Кроме того, необходимо поставить вопрос о поиске альтернативных стоимости активов предприятия критериев, которые должны отражать степень влияния компании на рынок.

Следует уточнить ряд составов правонарушений, в том числе:

пересмотреть перечень деяний, запрещенных *per se* (как таковые). Так, в настоящее время запрещено "создание дискриминационных условий". Однако нестандартные практики договорной работы почти всегда возникают в отраслях с высокими постоянными издержками и являются эффективными для конечных потребителей. Запрет на подобного рода действия должен вводиться только после исследования роли и значения подобных торговых практик для функционирования рынка;

уточнить критерии определения монопольно высокой и монопольно низкой цены во избежание превращения антимонопольного регулирования в ценовое;

изменить порядок установления антиконкурентных соглашений и согласованных действий с учетом необходимости оценки комплекса факторов, характеризующих возможность хозяйствующих субъектов ограничивать конкуренцию;

расширить законодательные критерии допустимости "вертикальных соглашений".

Необходимо проанализировать и усовершенствовать практику применения антимонопольным органом предусмотренных законодательством мер структурного характера.

Будет повышена транспарентность решений ФАС России. Решения и предписания по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, по итогам рассмотрения сделок по экономической концентрации, а также результаты анализа состояния конкуренции на рынке должны публиковаться на сайте в сети Интернет.

Действенность антимонопольного регулирования во многом обусловлена мерами ответственности за нарушение антимонопольного законодательства и эффективностью их применения. Так, административная ответственность в виде штрафов, исчисляемых исходя из выручки организаций, существенно увеличила силу влияния решений антимонопольного органа на конкурентную среду. Усиление ответственности за совершение действий, ограничивающих конкуренцию, а также организация взаимодействия антимонопольного и правоохранительных органов будут способствовать не только пресечению правонарушений, но и их профилактике.

Вместе с тем необходимо учитывать, что чрезмерное ужесточение антимонопольного регулирования может оказать отрицательное воздействие на состояние конкурентной среды, снижая стимулы для предпринимательской деятельности и ограничивая эффективные для экономического развития деловые практики.

В целях совершенствования системы ответственности за нарушения антимонопольного законодательства будут реализованы следующие меры:

внесены изменения в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, уточняющие перечень составов уголовно наказуемых деяний, ограничивающих конкуренцию, и условия привлечения виновных лиц к такой ответственности. Критериями отнесения деяний к уголовно наказуемым станут степень их общественной опасности и размер нанесенного ущерба или дохода, полученного в результате их совершения;

уточнены положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части включения в перечень лиц, в отношении которых может применяться административное наказание в виде дисквалификации, государственных и муниципальных служащих, должностных лиц субъектов естественных монополий, а также порядка освобождения от административной ответственности в случае добровольного сообщения о совершенном правонарушении;

организовано взаимодействие антимонопольного органа с правоохранительными органами в целях выявления картельных соглашений.

Глобализация мировой экономики сопровождается увеличением количества транснациональных слияний и расширением трансграничной монополистической деятельности.

В связи с этим развитие международного сотрудничества Российской Федерации в области конкурентной политики является важным фактором, обеспечивающим защиту конкуренции на

внутреннем рынке Российской Федерации и способствующим доступу российских экспортеров и инвесторов на внешние рынки.

Главной целью сотрудничества с Европейским союзом является создание равных условий конкуренции на общем экономическом пространстве, устранение неоправданных барьеров для свободного перемещения товаров и услуг, предотвращение ограничений конкуренции как со стороны хозяйствующих субъектов, так и со стороны государственных органов.

В рамках сотрудничества со странами СНГ основной задачей является формирование эффективной системы взаимодействия конкурентных ведомств государств - участников Содружества, обеспечивающей проведение согласованной конкурентной политики и пресечение антиконкурентной практики на пространстве организации.

В качестве мер, направленных на стимулирование развития международного сотрудничества в области конкуренции, необходимо:

включить раздел о конкуренции в новое соглашение между Россией и Европейским союзом, в котором найдут свое отражение цели и основные направления сотрудничества в сфере конкурентной политики и правоприменения;

активизировать участие антимонопольного органа в деятельности международной конкурентной сети, объединяющей большинство конкурентных ведомств мира, что позволит принимать участие в обсуждении многосторонних правил регулирования конкуренции и путей решения актуальных проблем развития конкурентной политики;

развивать сотрудничество с антимонопольными органами государств - участников СНГ в рамках Межгосударственного совета по антимонопольной политике, в том числе путем проведения совместных расследований нарушений антимонопольного законодательства на трансграничных рынках;

создать систему регулирования конкурентных отношений в рамках Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

III. Инструменты развития конкуренции и направления их совершенствования

Основной задачей макроэкономической политики является формирование рыночной среды, благоприятной для ведения бизнеса, развития компаний и рынков, наиболее полного удовлетворения потребностей общества. Поэтому реализуемая государством экономическая политика должна основываться на конкурентных принципах. Развитие конкуренции - комплексная задача, за решение которой несут ответственность все органы государственной власти.

До настоящего времени в качестве основного инструмента политики использовались защитные механизмы. В первую очередь к ним относится применение антимонопольного законодательства. Сложность заключается в том, что антимонопольное регулирование ограничено довольно узким инструментарием и направлено прежде всего на устранение правонарушений, а не на развитие конкуренции.

Задача развития конкуренции требует совершенствования использования всех инструментов экономического регулирования, в том числе налоговой политики, таможенно-тарифного регулирования, планирования, государственных закупок и тарифного регулирования естественных монополий.

Таможенно-тарифное и нетарифное регулирование

Установление таможенных пошлин является весьма действенным инструментом влияния на состояние конкурентной среды.

В целях повышения эффективности таможенно-тарифного регулирования необходимо провести анализ действующих импортных и экспортных пошлин с точки зрения их влияния на конкуренцию. По результатам этой работы могут быть сокращены количество и размер пошлин, фискальное или регулятивное значение которых не подтверждено, определены временные границы действия и

динамика изменения пошлин в целях усиления их регулирующего воздействия на экономику. Необходимо принимать во внимание, что введение мер торговой защиты внутреннего рынка (специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер) может существенно ограничивать импорт, что в условиях высокой концентрации отечественного производства может привести к искажению условий конкуренции на соответствующих товарных рынках. Решение о введении таких мер должно приниматься в целях повышения глобальной конкурентоспособности российских предприятий и с учетом последствий для конкуренции внутри страны.

Необходимо продолжить практику проведения мониторинга конкурентной среды на товарных рынках, в отношении которых принимались меры торговой защиты. Целью мониторинга должны быть анализ эффективности принятых мер и предотвращение возможных злоупотреблений со стороны защищаемых товаропроизводителей, положение которых на рынке упрочилось, а результатом - своевременная постановка вопроса об отмене, продлении или изменении защитных мер.

Целесообразно рассмотреть возможность при распределении импортных или экспортных квот более широкого использования конкурентных механизмов распределения (например, аукционы).

Использование таких механизмов возможно после тщательного анализа сложившейся системы распределения квот и оценки последствий изменения принципов распределения, поскольку принятие решений об изменении может повлечь как позитивные (расширение круга пользователей квот), так и негативные (снижение доступа небольших компаний к пользованию квотами) последствия.

Налоговая политика

Налоговая политика является важным фактором регулирования деловой активности и формирования инвестиционно привлекательной среды.

В условиях глобальной экономики важную роль играет налоговая конкуренция между государствами. Страны вынуждены проводить налоговую политику, максимально способствующую привлечению инвестиций и повышению конкурентоспособности национальной экономики. Основным критерием, определяющим конкурентоспособность налоговой системы, является совокупная налоговая нагрузка на хозяйствующие субъекты, складывающаяся из номинального налогового бремени и издержек налогоплательщиков, связанных с исполнением обязанности по уплате налогов и сборов (система налогового администрирования).

В последнее время в Российской Федерации внесены изменения в налоговое законодательство, направленные на снижение номинальной налоговой нагрузки. Номинальное налоговое бремя в Российской Федерации в целом сопоставимо с общеевропейским уровнем.

При этом сохраняющиеся издержки налогоплательщиков, связанные с процедурами налогового контроля и особенностями правоприменительной практики, делают обязанность по уплате налогов более обременительной по сравнению с другими странами. Это приводит к увеличению совокупной налоговой нагрузки и к попыткам ее минимизации за счет уклонения от уплаты налогов.

В результате, с одной стороны, снижается конкурентоспособность налоговой системы, а с другой - компания, использующая различные схемы уклонения от налогообложения, получает дополнительные необоснованные конкурентные преимущества по сравнению с организациями, ведущими легальный бизнес.

В целях повышения конкурентоспособности российской налоговой системы необходимо реализовать следующие меры:

продолжить работу по снижению общего налогового бремени с учетом возможностей бюджета и задач по диверсификации экономики;

упростить форму и процедуры представления налоговой отчетности;

сократить срок возмещения налога на добавленную стоимость по итогам камеральных налоговых проверок для налогоплательщиков, регулярно представляющих налоговую отчетность и

исполняющих законные обязательства по уплате налогов;

предусмотреть налоговое стимулирование для предприятий, направляющих средства на развитие технологий и снижение издержек, в том числе стимулирование энергосбережения и внедрение экологически чистых технологий.

Государственные программы развития инфраструктуры
и отдельных отраслей

Программы и планы развития отдельных отраслей или сфер экономической деятельности могут быть эффективным инструментом конкурентной политики. Так, стратегия и программы по развитию транспортной инфраструктуры включают в себя конкретные объекты строительства, которые могут быть скорректированы с учетом потребностей бизнеса и планов перспективного развития территорий. Подобный подход к планированию повысит эффективность управления экономическим развитием и, соответственно, конкуренции.

Программы отраслевого развития и инвестиционные программы субъектов естественных монополий должны не только быть увязаны между собой, но и соотноситься с общей политикой развития конкуренции в Российской Федерации, быть направлены на создание инфраструктуры в тех местах, где наблюдается дефицит.

Следует установить требования к процедурам разработки и согласования органами власти инвестиционных программ субъектов естественных монополий. Эти процедуры должны быть публичными, и при их согласовании необходимо соблюдать принципы конкурентной направленности программ.

В нормативных правовых актах, регламентирующих порядок разработки и реализации долгосрочных целевых программ и федеральных целевых программ, необходимо предусмотреть процедуры их публикации и обсуждения, порядок учета мнений и предложений со стороны предпринимателей. Целесообразно провести экспертизу действующих федеральных целевых программ и рассмотреть возможность включения в них мероприятий по развитию конкуренции на соответствующих рынках.

Государственные и муниципальные закупки

Действующая в Российской Федерации система государственных и муниципальных закупок направлена на повышение их эффективности, минимизацию затрат и пресечение коррупции. Данные о результатах проводимых торгов свидетельствуют о расширении круга их участников и ужесточении конкурентной борьбы за поставку товаров бюджетным организациям. Значительное влияние на экономику в целом и формирование конкурентной среды обусловлено общим размером бюджетных средств, освоенных в рамках размещения государственного заказа.

Развитие системы закупок должно быть направлено на расширение возможностей поиска информации потенциальными участниками размещения государственного и муниципального заказа о торгах, проводимых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Необходимо создание единого общероссийского сайта в сети Интернет, на котором должна размещаться информация о государственных и муниципальных закупках.

Размещение государственного и муниципального заказа должно преимущественно осуществляться путем проведения открытых аукционов в электронной форме, что позволит снизить издержки "бумажных" процедур, а также вероятность сговора участников за счет обеспечения анонимности участия в электронных аукционах. Кроме того, электронная форма проведения аукционов позволяет обеспечить максимальный доступ предпринимателей к торгам. Регулирование естественных монополий

Состояние конкурентной среды в значительной степени обусловлено стоимостью услуг субъектов естественных монополий, состоянием инфраструктуры и наличием возможности беспрепятственного к ней доступа.

Таким образом, государственное регулирование естественных монополий напрямую влияет на

качество конкурентной среды посредством:

ценового (тарифного) регулирования;

инвестиционных программ, которые определяют технологические возможности по доступу к услугам субъектов естественных монополий;

регулирования доступа к услугам субъектов естественных монополий для развития эффективной конкуренции между их потребителями в соответствующих секторах, а также устранения инфраструктурных ограничений для экономики в целом.

Значительный рост тарифов на услуги субъектов естественных монополий, наблюдавшийся за последние 8 лет, в основном обусловлен объективными причинами - сдерживанием цен относительно инфляции в конце 90-х годов, значительным объемом инвестиций в инфраструктуру, осуществляемых за счет тарифа. При этом действующая система государственного регулирования субъектов естественных монополий, в том числе посредством установления тарифов методами индексации и экономически обоснованных затрат, не стимулирует в должной мере субъекты естественных монополий сокращать операционные затраты, повышать эффективность инвестиций. Практика исключительных тарифов на железнодорожные перевозки, направленная на поддержку перевозки одних товаров за счет других (перекрестное субсидирование), оказывает значительное влияние на развитие конкуренции. Вместе с тем в условиях больших расстояний перевозки некоторых видов продукции и сырья изменение или дифференциация размера тарифа способствует поддержке конкурентоспособности российских предприятий.

Тарифы на подключение к электрическим и другим сетям коммунальной инфраструктуры могут стать непреодолимым барьером входа на любые рынки не только для малого, но и крупного бизнеса. Таким образом, конкурентная среда сможет развиваться только в условиях взвешенной тарифной политики, основанной на эффективной и современной системе регулирования.

Качество конкурентной среды во многом обусловлено динамикой структурных реформ естественных монополий, в ходе которых:

выделяются конкурентные и естественно-монопольные виды деятельности посредством структурных преобразований или раздельного учета по регулируемым и нерегулируемым видам деятельности;

устанавливаются рыночные правила конкурентных секторов;

определяются направления повышения эффективности государственного регулирования.

В настоящее время естественные монополии регулируются на основании концептуально устаревшего Федерального закона "О естественных монополиях". Ряд перечисленных в законе сфер не всегда является естественной монополией (услуги общедоступной электрической связи, железнодорожные перевозки), другие, напротив, необоснованно исключены из предмета его регулирования (деятельность по оказанию услуг по водоснабжению и водоотведению).

В законодательстве не определены направления обеспечения недискриминационного доступа потребителей к оказываемым субъектами естественных монополий услугам, а также правовой статус реестра субъектов естественных монополий, в результате чего сложилась противоречивая правоприменительная практика относительно того, может ли являться не включенная в указанный реестр организация субъектом естественной монополии.

Не определены система органов регулирования, принципы ее построения, основы разграничения полномочий регулирующих органов, что на практике приводит к конфликту компетенций антимонопольного органа и федерального органа исполнительной власти в области регулирования тарифов.

Для совершенствования системы регулирования естественных монополий необходимо реализовать следующие мероприятия:

внесение изменений в Федеральный закон "О естественных монополиях", предусматривающих уточнение понятия субъекта естественной монополии, определение статуса реестра субъектов

естественных монополий и порядка контроля экономической концентрации, разграничение полномочий органов регулирования естественных монополий;

внедрение в систему государственного регулирования ряда отраслей метода экономически обоснованной доходности инвестированного капитала, метода сравнительного анализа и других "квази-конкурентных" механизмов, которые предусматривают установление долгосрочного тарифа, обеспечивающего приемлемую норму доходности на вложенный капитал, а также механизма, стимулирующего снижение издержек и поддержание определенного уровня качества услуг;

обеспечение эффективности закупочной деятельности субъектов естественных монополий путем установления обязательных требований к проведению торгов. Такие процедуры должны обеспечивать прозрачность и состязательность проведения торгов, что сократит издержки субъектов естественных монополий и будет способствовать снижению роста тарифов;

выделение из сферы деятельности субъектов естественных монополий отдельных видов работ, которые могут быть произведены сторонними компаниями на конкурентной основе (например, осуществление части работ по подключению к системам коммунальной инфраструктуры);

активизация работы по развитию конкуренции в сопряженных с естественными монополиями сферах, в том числе посредством разделения субъектов на осуществляющих конкурентные и естественно-монопольные виды деятельности. Одним из важных шагов к осуществлению этой задачи является разработка методик по ведению раздельного учета указанных видов деятельности; принятие правил недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий.

Развитие малого и среднего предпринимательства

Роль небольших компаний в формировании конкурентных отношений является крайне важной. Такие свойства малого и среднего предпринимательства, как гибкость и способность к быстрому обновлению, позволяют ему в целом составлять конкуренцию крупным компаниям, стимулировать их эффективность. Конкурентное давление со стороны небольших компаний является одним из основных инструментов повышения неустойчивости картельных сговоров и препятствием для установления монопольно высоких цен. Для экономики в целом деятельность небольших компаний оказывается важным фактором повышения ее конкурентоспособности.

В целях создания максимально благоприятных условий для ведения малого и среднего бизнеса необходимы:

реализация мероприятий, направленных на снижение административного давления.

Прежде всего это касается необходимости усиления защиты прав предпринимателей при проведении проверок, исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел в отношении субъектов предпринимательской деятельности, упрощения порядка выдачи и продления лицензии и замены ряда видов деятельности страхованием гражданской ответственности, сокращения перечня наименований продукции, подлежащей обязательной сертификации (замена декларированием соответствия);

упрощение процедур государственной регистрации, ликвидации, банкротства, ведения налоговой отчетности и бухгалтерского учета субъектов малого предпринимательства;

упрощение и удешевление процедуры присоединения к объектам энергетической инфраструктуры и организациям коммунального комплекса;

обеспечение доступности объектов недвижимости, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для малого и среднего предпринимательства, в том числе реализация преимущественного права выкупа арендуемых помещений;

обеспечение расширения доступа малых и средних предприятий к государственному заказу, заказам субъектов естественных монополий и государственных корпораций;

максимальная информационная открытость для начала собственного дела, включая публикацию на едином интернет-портале справочной информации о возможности получения государственной поддержки.

IV. Первоочередные меры по развитию конкуренции

Ситуация в экономике в связи с мировым финансовым кризисом стремительно изменяется. Конкуренция становится более жесткой и обретает новые черты. Обостряется борьба между хозяйствующими субъектами за финансовые ресурсы и удовлетворение снижающегося спроса на товары и услуги.

Одной из важнейших задач в период кризиса является сохранение условий развития малого и среднего предпринимательства прежде всего за счет обеспечения доступа к финансовым ресурсам, снижения административного давления и расширения рынков сбыта продукции.

Скорость открытия нового бизнеса, получения кредитных ресурсов, оформления разрешительных документов в органах власти приобретает в условиях кризиса особое значение.

Однако принимаемые в условиях кризиса местными органами власти экстренные меры поддержки могут наносить вред конкурентной среде страны в целом. Так, в некоторых регионах действия органов власти направлены на изоляцию региона, введение ограничений по перемещению товаров и регулирование деятельности отдельных предприятий.

Необходимо отметить, что в мире отмечается значительное сокращение времени совершения сделок, в том числе осуществления слияний и поглощений. Только за 2008 год, по оценкам экспертов, длительность совершения таких сделок сократилась в 2 раза, со 142 до 80 дней. При этом зачастую альтернативой слиянию является банкротство компании. В связи с этим излишние и длительные процедуры согласования крайне нежелательны и могут привести к снижению конкурентоспособности российских предприятий по сравнению с зарубежными компаниями. Важной антикризисной мерой является поддержка спроса путем расширения закупок для государственных нужд, а также нужд государственных корпораций и субъектов естественных монополий.

Конкурентная политика в условиях кризиса должна предусматривать реализацию следующих мер: следует существенно снизить издержки входа на рынок, в том числе путем снижения административных барьеров в отраслях с ярко выраженными препятствиями входа; при осуществлении контроля, в том числе антимонопольного, необходимо сместить акцент с контроля за действиями хозяйствующих субъектов в сторону более тщательного контроля за действиями органов власти;

нужно упростить доступ к инфраструктуре естественных монополий, ввести ускоренную процедуру рассмотрения нарушений правил недискриминационного доступа к услугам естественных монополий, установить ответственность за их нарушение в форме дисквалификации виновных должностных лиц. Необходимо утверждение правил недискриминационного доступа к системе магистральных и распределительных газопроводов;

должно быть сокращено количество сделок, подлежащих предварительному согласованию с ФАС России, в первую очередь необходимо исключить обязательное согласование сделок внутри группы лиц;

требуется формирование эффективной, максимально доступной и прозрачной конкурсной системы размещения государственных заказов, заказов государственных корпораций и естественных монополий, в том числе путем расширения практики размещения заказов на электронных аукционах.

V. Индикаторы результативности конкурентной политики и администрирование Программы

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует комплексная система мониторинга состояния конкурентной среды, включающая показатели и критерии ее оценки, и существует дефицит научных исследований в этой области.

В связи с этим необходимо разработать систему показателей состояния конкурентной среды, в том числе количественных и качественных, а также систему постоянного анализа и оценки воздействия на конкурентную среду решений, принимаемых органами власти.

Основой разрабатываемой системы показателей состояния конкурентной среды будут являться, в частности, следующие показатели:

1) показатели уровня развития конкуренции, в том числе:

различия между российскими и мировыми ценами на отдельные виды товаров и услуг;

дисперсия региональных цен на отдельные виды важнейших товаров;

доля продукции и услуг, производимых новыми участниками отрасли, вошедшими на рынок в течение последних 3 лет;

доля оборота продукции, в отношении которой действуют импортные тарифы, в общем обороте продукции, реализуемой на российских рынках;

доля ресурсов, размещаемых государством на аукционах (радиочастот, лесных, водных и биоресурсов);

доля хозяйствующих субъектов в общем числе опрошенных, считающих, что состояние конкурентной среды улучшилось за истекший год;

доля выпуска продукции субъектами малого предпринимательства в валовом внутреннем продукте;

2) показатели административных барьеров, включая показатели входа на рынки, в том числе:

показатели усредненных издержек бизнеса на взаимодействие с органами власти по вопросам создания предприятия, лицензирования, надзора (контроля), на систему налогового

администрирования, разрешение арбитражных споров;

показатели усредненных издержек бизнеса на взаимодействие с субъектами естественных монополий;

доля хозяйствующих субъектов в общем числе опрошенных, считающих, что антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления стало меньше за истекший год;

3) показатели концентрации на ряде наиболее важных товарных рынков, в том числе показатели численности и долей участников рынков;

4) показатели, характеризующие контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, включающие сведения о количестве нарушений, выразившихся в:

злоупотреблении хозяйствующими субъектами доминирующим положением;

ограничивающих конкуренцию соглашениях и согласованных действиях хозяйствующих субъектов;

принятии ограничивающих конкуренцию актов и осуществлении ограничивающих конкуренцию действий органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В целях оценки результативности конкурентной политики необходимы регулярный расчет и анализ динамики указанных показателей, а также ряда иных показателей в среднесрочной перспективе.

ПРИЛОЖЕНИЕ

к Программе развития конкуренции

в Российской Федерации

Меры развития конкуренции в отдельных отраслях

Уровень развития и состояния конкурентной среды варьируется в зависимости от отрасли или рынка, что связано с различными условиями функционирования, историей и этапом развития отрасли, ценовой ситуацией, ее изменениями и множеством других значимых факторов. Это требует разработки специальных мер развития конкуренции в отдельных отраслях.

Выбор отраслей обусловлен их значимостью для экономики в целом (доля вклада в валовый внутренний продукт, включенность товаров в большое количество цепочек стоимости, инфраструктурный характер для других отраслей), а также остротой текущих проблем, связанных с конкурентной средой.

Перечень отраслей не является исчерпывающим и будет корректироваться по мере реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации (далее - Программа), в том числе на

основе практики применения антимонопольного законодательства и регулярного анализа рынков, а также на основе предложений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Также будут уточняться и совершенствоваться предложенные меры по развитию конкуренции в соответствующих отраслях.

Развитие конкуренции на рынке нефтепродуктов

В результате приватизации региональные рынки нефтепродуктов разделены между вертикально интегрированными нефтяными компаниями (далее - нефтяные компании) по территориальному признаку.

Потенциально конкурентный сегмент оптового рынка нефтепродуктов искусственно сужен.

Нефтяные компании, владеющие более чем 80 процентами ресурса нефтепродуктов, не торгуют друг с другом нефтепродуктами, не конкурируют в регионах и устанавливают дискриминационные условия для независимых участников рынка.

Нефтяные компании осуществляют поставку нефтепродуктов со своих нефтеперерабатывающих заводов на сбытовые компании, находящиеся в других регионах, несмотря на расположенные рядом нефтеперерабатывающие заводы других нефтяных компаний.

Отсутствие конкурентных отношений приводит к неэффективному использованию транспортной инфраструктуры, перекрестные и встречные потоки поставок дополнительно загружают дефицитные мощности железнодорожного и трубопроводного транспорта.

Оптовая реализация и распределение объемов нефтепродуктов между покупателями осуществляются нефтяными компаниями по непрозрачным процедурам. Отсутствие открытых торгов по продаже нефтепродуктов и ограничение свободного доступа иных участников рынка к объемам ресурса нефтяных компаний препятствуют развитию конкуренции на оптовом рынке нефтепродуктов, не позволяют сформировать общепризнанные ценовые индикаторы как рынка нефти, так и рынка нефтепродуктов.

Доступ участников рынка к оперативной информации о показателях состояния рынка (производство, потребление, запасы ресурсов), необходимых для формирования ожиданий и принятия бизнес-решений, ограничен, ценовые индикаторы отсутствуют.

Развитие малых независимых добывающих компаний, которые в основном осуществляют добычу на малопривлекательных низкодебитных месторождениях, затруднено, так как отсутствует либо ограничен доступ к инфраструктуре и мощностям по подготовке, транспортировке (в том числе на экспорт) и переработке нефти. Существуют избыточные административные барьеры при проведении работ по разведке, добыче, хранению и транспортировке нефти. Объемы нефти, добываемые независимыми компаниями, являются основным ресурсом для производства объемов нефтепродуктов, реализация которых на свободном рынке формирует рыночную цену.

В целях развития конкуренции необходимо существенно увеличить объемы реализации нефтепродуктов на открытых торгах, обеспечить свободный и равный доступ всех участников рынка к купле-продаже произведенных нефтяными компаниями нефтепродуктов на всех сегментах рынка (нефтеперерабатывающий завод - опт - розница), а также к оперативной информации о показателях состояния рынка, для чего необходимо принять федеральный закон, включающий в себя в том числе следующие положения:

стимулирование нефтяных компаний к реализации части нефтепродуктов на открытых торгах, в том числе с использованием биржевых технологий, в целях вовлечения в оборот дополнительных объемов нефтепродуктов и обеспечения доступа к ним всех участников рынка на основе прозрачных рыночных процедур;

методология расчета внутренних индексов цен на нефтепродукты и процедур их использования федеральными органами исполнительной власти;

формирование перечня показателей состояния рынков и информации о деятельности нефтяных компаний, включая планы и фактический выпуск нефтепродуктов, наличие свободных мощностей по

переработке нефти и хранению нефтепродуктов, остаток топливных ресурсов и другую информацию, необходимую для формирования ожиданий и принятия бизнес-решений участниками рынка, а также определение порядка ее опубликования уполномоченными организациями; создание условий для увеличения числа компаний по добыче нефти, в том числе за счет стимулирования развития независимых от нефтяных компаний перерабатывающих мощностей, определения порядка недискриминационного доступа к транспортной инфраструктуре в целях вовлечения в разработку дополнительных объемов запасов сырья; проведение анализа и исключение избыточных административных барьеров при выполнении работ по разведке, добыче, хранению и транспортировке нефти, при получении разрешений на строительство автозаправочных станций и выделении участков под такое строительство.

Развитие конкуренции в сфере авиатопливообеспечения

Топливозаправочные комплексы в аэропортах Российской Федерации, как правило, самостоятельно закупают и реализуют топливо, доступ авиаперевозчиков и альтернативных топливных операторов к услугам таких комплексов ограничен.

Отсутствие конкуренции и ценовой состязательности при реализации авиатоплива приводит к формированию "монопольной" составляющей в цене на авиакеросин и, как следствие, росту цен на перевозки. Создание альтернативных топливозаправочных комплексов затруднено в том числе из-за наличия административных барьеров на стадии выделения земли, проектирования и строительства этих комплексов.

Взаимодействие служб аэропорта с топливозаправочными комплексами не регламентировано, в связи с чем указанные службы создают препятствия по допуску альтернативных топливозаправочных комплексов к оказанию услуг.

Для создания условий развития конкуренции на рынке авиатопливообеспечения необходимо реализовать следующие меры:

- проведение анализа целесообразности введения запрета на совмещение деятельности по реализации авиатоплива с иными видами деятельности по авиатопливообеспечению (оказание услуг по хранению, контроль качества, заправка воздушных судов);
- разработка порядка предоставления недискриминационного доступа участников рынка к услугам по хранению и заправке авиакеросина в аэропортах Российской Федерации;
- принятие мер по стимулированию создания альтернативных топливозаправочных комплексов в крупных аэропортах, включая меры по снижению административных барьеров и повышению инвестиционной привлекательности строительства альтернативных топливозаправочных комплексов.

Развитие конкуренции на рынке газа

Особенности функционирования рынка газа в Российской Федерации обусловлены историей его развития и наличием специфичного отраслевого законодательства. Основным участником рынка природного газа - открытое акционерное общество "Газпром" владеет как единой системой газоснабжения, так и добывающими, сбытовыми и газораспределительными организациями. Несмотря на то что действует достаточное количество нормативных документов, определяющих взаимоотношения между участниками рынка, приняты они были более 10 лет назад и не отражают текущую ситуацию (разработаны исходя из существования единственного поставщика газа), не содержат необходимых для формирования полноценного рынка институтов (принципы балансировки газа в системе, ответственность газотранспортной организации, определение понятия коммунально-бытовые и социальные нужды граждан).

Газовая отрасль оказывает решающее влияние на функционирование таких важнейших отраслей, как жилищно-коммунальное хозяйство, электроэнергетическая, химическая, строительная отрасли, что требует построения отношений между ними на недискриминационных принципах.

К существенному неоправданному завышению стоимости подключения к газотранспортным и газораспределительным сетям, и, следовательно, к ограничениям для вхождения на рынок приводит

отсутствие нормативной базы регулирования стоимости подключения.

Для формирования эффективной конкуренции на рынке природного газа необходимо реализовать следующие меры:

создание условий для формирования недискриминационного доступа к системе магистральных и распределительных газопроводов, предусматривающих в том числе порядок подключения к таким сетям и порядок раскрытия информации их владельцами, уточнение понятия "свободной мощности" в законодательстве Российской Федерации о газоснабжении;

внесение изменений в правила поставки газа в целях обеспечения баланса интересов поставщиков и потребителей газа, а также гарантий защиты прав потребителей газа;

отмена нерыночных механизмов регулирования, в том числе согласование газа в качестве топлива;

развитие инфраструктуры внутреннего рынка газа для перехода на реализацию газа на основе развитых рыночных механизмов (биржевые технологии, перепродажа газа);

формирование условий для межтопливной конкуренции (газ - мазут - уголь - возобновляемые источники энергии).

Развитие конкуренции в сфере электроэнергетики

В результате реформирования электроэнергетики выделены конкурентные виды деятельности - производство и купля-продажа электроэнергии, а также естественно-монопольные - передача электроэнергии и диспетчеризация энергосистем.

С целью обеспечения постепенного перехода от тарифного регулирования цен к свободному ценообразованию и во избежание резких колебаний цен, а также для недопущения монополизации крайне важным является создание условий развития конкурентной среды на рынках, образующихся в результате реформирования субъектов естественных монополий.

Развитие конкуренции в области электроэнергетики (с учетом необходимости привлечения инвестиций в создание новой электроэнергетической инфраструктуры) в целях преодоления наметившегося дефицита генерирующих и сетевых мощностей и формирования новой системы институтов либерализованного рынка электроэнергии будет обеспечено за счет реализации следующих основных направлений:

скорейший запуск конкурентного рынка перспективной генерирующей мощности;

создание условий для развития конкуренции на розничном рынке электроэнергии с учетом обеспечения системы коммерческого учета электроэнергии на розничном рынке;

создание стимулов для гарантирующих поставщиков на розничном рынке электроэнергии по оптимизации затрат на покупку электроэнергии с оптового рынка в целях снижения стоимости транслируемой нерегулируемой цены на электроэнергию розничным потребителям;

обеспечение для потребителей информационной открытости деятельности инфраструктурных организаций электроэнергетики, в том числе с учетом необходимости опубликования информации о наличии свободных мощностей для присоединения к электрическим сетям, информации о ходе исполнения инвестиционной программы. Развитие конкурентной среды в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Несмотря на предпринятые попытки создания конкурентной среды в жилищно-коммунальном комплексе, развитие конкуренции в этой сфере происходит крайне медленно. Товарищества собственников жилья образованы в малой доле жилого фонда (3,4 процента по состоянию на середину 2008 года), управляющие компании обслуживают менее 15 процентов жилого фонда. Большим толчком к развитию конкуренции в этом секторе может стать внесение изменений в законодательство Российской Федерации в области энергосбережения. Материальная заинтересованность граждан в снижении расходов на оплату электроэнергии, тепла и воды будет стимулировать развитие энергосервисных компаний, специализирующихся на внедрении ресурсосберегающих технологий, что повысит внимание к выбору управляющих компаний.

В коммунальной сфере развитие конкуренции должно происходить путем привлечения эффективных

частных операторов к управлению муниципальной и региональной коммунальной инфраструктурой. Для этого необходимо совершенствовать систему тарифного регулирования и внедрять долгосрочные методы регулирования, в частности метод доходности инвестированного капитала. В секторе должны активно использоваться концессионные соглашения, обеспечивающие приток частных инвестиций. Передача муниципального и регионального имущества в аренду частным операторам должна происходить на основе конкурсных процедур с равным доступом для участников рынка.

Приоритетными направлениями конкурентной политики в сфере жилищно-коммунального хозяйства являются:

стимулирование энергоэффективности, развитие рынка услуг управляющих компаний и энергосервисных компаний;

формирование системы тарифообразования, направленной на привлечение в отрасль частных инвестиций, переход к долгосрочным методам тарифного регулирования с применением метода доходности инвестированного капитала, стимулирование снижения издержек организаций коммунального комплекса;

создание условий для привлечения к управлению региональной и муниципальной собственностью частных организаций в том числе с использованием механизмов применения концессионных соглашений;

обеспечение информационной прозрачности деятельности организаций коммунального комплекса.

Развитие конкуренции на рынках минеральных удобрений и сырья для их производства

На рынках минеральных удобрений существуют три сегмента, имеющих различные характеристики конкурентной среды:

рынок азотных удобрений;

рынок калийных удобрений;

рынок фосфорсодержащих удобрений.

При этом взаимное влияние указанных сегментов минимально, так как указанные виды минеральных удобрений не являются взаимозаменяемыми.

Кроме того, внутри каждого из сегментов взаимозаменяемость марок удобрений ограничена.

В укрупненном плане можно охарактеризовать рынки фосфорсодержащих и калийных удобрений как высоконцентрированные, а рынок азотных удобрений - умеренно концентрированный.

Проблемой для развития конкуренции на этих рынках является непрогнозируемый платежеспособный спрос сельскохозяйственных товаропроизводителей, что объясняется несовершенством проводимых мероприятий по их государственной поддержке. Такие мероприятия уже привели к негативным для конкуренции и развития рынка последствиям: диспаритету цен на внутреннем и внешнем рынках, формированию дефицита сырья для производства минеральных удобрений, что ухудшает условия для вхождения на рынок новых участников.

Существенным фактором, отрицательно влияющим на конкурентную среду таких рынков, является отсутствие инфраструктуры, предназначенной для хранения, подготовки и распределения товара в непосредственной близости от места потребления.

В отличие от указанных рынков минеральных удобрений на рынках сырья для их производства (апатитовый концентрат, газ, сера), в том числе на рынке хлористого калия, который может быть самостоятельно использован как удобрение, существуют значительная концентрация производства и существенные барьеры для вхождения на рынок. Барьером для конкуренции является существующая импортная пошлина на минеральные удобрения и сырье для их производства.

Разница в размерах экспортной пошлины на удобрения и сырье для их производства не стимулирует производство удобрений на территории Российской Федерации.

Для развития конкурентной среды на рынках минеральных удобрений необходимо осуществить

следующие меры:

создание предсказуемой, эффективной, недискриминационной системы адресного субсидирования внутренних потребителей (сельхозтоваропроизводителей) на приобретение минеральных удобрений, исключив при этом применение нерыночных механизмов регулирования цен; рассмотрение целесообразности изменения вывозных и ввозных таможенных пошлин на минеральные удобрения и сырье для их производства с целью развития конкуренции на внутреннем рынке;

стимулирование развития инфраструктуры рынка минеральных удобрений, в том числе складских помещений и производств по их смешиванию.

Развитие конкуренции на агропродовольственных рынках

На развитие конкуренции в агропромышленном комплексе значительное влияние оказывают специфические особенности отрасли. Различия в природно-климатических условиях территорий влияют на продуктивность земли и на предложение продукции, особенно растениеводческой. В связи с метеоусловиями устойчивость сельскохозяйственного производства значительно ниже других отраслей, что обуславливает значительные колебания объемов предложения продукции и цен. Продолжительный производственный цикл определяет инерционность предложения сельскохозяйственной продукции при изменении цен. Сезонность производства приводит к неравномерной реализации продукции в течение года. Значительная доля скоропортящейся продукции (овощи, молоко) требует ее скорейшей реализации, что обостряет конкуренцию в период массового поступления на рынок.

Существует также ряд таких ограничивающих развитие конкуренции в сельском хозяйстве факторов, как недостаток материальных и финансовых ресурсов, наличие вертикальной интеграции в производстве продукции, низкий уровень развития кооперации. В настоящее время в России имеются и значительные барьеры для вхождения на рынок сельскохозяйственной продукции: исключительные права, льготы, ограничения.

Существенной проблемой развития конкуренции на продовольственном рынке России являются барьеры между локальными рынками. В последние годы имели место многочисленные случаи ограничения или запрета вывоза продукции администрациями ряда регионов.

На состояние конкуренции в сельском хозяйстве отрицательное влияние оказывает и недостаток хранилищ, складов, пунктов первичной продукции, средств связи, плохое состояние дорог, неразвитость биржевой торговли сельскохозяйственной продукцией.

В качестве мер, направленных на стимулирование развития конкуренции в отрасли, необходимо следующее:

создание стимулов для развития товаропроводящих сетей, в том числе структурных логистических звеньев по обеспечению перерабатывающих заводов сырьем и организации сбыта готовой сельскохозяйственной продукции, расширение практики прямых продаж сельскохозяйственных товаров населению в том числе через рынки и ярмарки "выходного дня" в городах; поддержка эффективных проектов, направленных на развитие производственной инфраструктуры; расширение видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия, в отношении которых могут проводиться закупочные и товарные интервенции; стимулирование объединений сельхозтоваропроизводителей и обслуживающих отраслей, развитие кооперации в том числе в целях проведения эффективного диалога с розничными торговыми сетями; совершенствование системы таможенно-тарифного регулирования, в частности с целью своевременного и эффективного реагирования на ценовые колебания на мировом продовольственном рынке.

Развитие конкуренции в сфере розничной торговли

В сфере розничной торговли устойчиво сформировалась тенденция к консолидации, которой в том числе будет способствовать финансовый кризис. Вместе с тем объективным ограничением развития

розничных сетей в некоторых регионах является недостаточное развитие торговой инфраструктуры, в том числе отсутствие логистических и распределительных центров. Есть регионы, доступ хозяйствующих субъектов на розничный рынок которых затруднен в силу наличия коррупционной заинтересованности представителей органов власти в поддержке местного розничного бизнеса, а также их аффилированности.

Существует проблема сбыта сельскохозяйственной продукции вследствие разрушения ранее налаженных кооперативных связей между всеми участниками рынка, недостаточной развитости инфраструктуры агропродовольственного рынка, дефицита альтернативных форм организаций торговой деятельности. При наличии существенной доли розничных сетей в общем объеме торговых площадей на розничных рынках некоторых регионов торговые сети для многих производителей являются основным направлением сбыта продукции.

Вместе с тем закупочная политика розничных торговых сетей имеет положительный эффект. Повышается дисциплинированность производителей в части выполнения сроков и объемов поставок, уровня и стабильности качества поставляемой в сети продукции, а также обеспечивается возможность реализации продукции в рознице по более низким для потребителя ценам.

В качестве первоочередных мер, направленных на создание условий для благоприятной конкурентной среды в сфере розничной торговли, целесообразны следующие шаги:

соразмерное распределение торговых площадей в жилых районах посредством установления минимальных нормативов обеспеченности населения торговой площадью;

усиление антимонопольного контроля за действиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части создания прозрачных и недискриминационных условий доступа на розничный рынок региона новых участников.

Развитие конкуренции на строительном рынке

Негативное воздействие на конкурентную среду на рынке строительства оказывают действия региональных властей, предоставляющих преференции отдельным застройщикам.

Экономические параметры реализации инвестиционных проектов в строительстве, особенно при сравнении строительства жилья в рамках государственного и муниципального заказов с развитием земельных участков и других объектов недвижимости и отдельным производством, снижают инвестиционную привлекательность строительной отрасли.

Значительное изменение затрат на строительство не покрывается начальной сметной стоимостью строительства объектов. Причиной этого является низкое качество утверждаемой на ранней стадии проектной документации, по которой формируются начальные цены для проведения торгов, в то время как застройка осуществляется согласно "рабочей документации", которая значительно отличается от утвержденного на ранней стадии проекта, по которому ведется финансирование.

Значительные некомпенсируемые издержки возникают за счет обременений, возлагаемых администрациями местных органов власти на застройщиков-инвесторов при жилищном строительстве.

Размещение государственного и муниципального заказов часто происходит с такими нарушениями, как несвоевременное размещение либо ограниченный доступ к информации о торгах, необоснованный отказ в допуске к участию в торгах, отсутствие прозрачности процедуры проведения торгов.

Нормативная правовая база, устанавливающая требования к проектным документам, а также заключения, выдаваемые надзорными органами, носят оценочный, субъективный характер, поэтому любая проектная документация может быть признана несоответствующей установленным требованиям.

Для развития конкуренции на этом рынке необходимо принять следующие меры:

обеспечение равных условий при получении государственных и муниципальных заказов путем создания системы электронных торгов, а также обеспечение равного доступа к ним всех субъектов

хозяйственной деятельности;

совершенствование сметного ценообразования в Российской Федерации, позволяющее обеспечить достоверность расчетов стоимости строительной продукции на ранних стадиях строительного процесса, организация экспертизы качества проектной документации объектов капитального строительства;

упрощение процедуры выдачи разрешений на строительство и разработка технических регламентов, формализующих требования к биологической, химической, промышленной и иным видам безопасности. Развитие конкуренции на рынке цемента

Высокая концентрация мощностей по производству цемента компенсируется низкими ввозными таможенными пошлинами.

Однако недостаточное развитие портовой инфраструктуры, а также высокая удельная стоимость транспортировки цемента не позволяют создать полноценный конкурентный рынок на всей территории Российской Федерации.

Около 80 процентов объема цемента на территории Российской Федерации производится с использованием затратного "мокрого" способа. Высокая рыночная концентрация позволяет производителям определять условия обращения цемента на рынке и тем самым поддерживать рентабельность "мокрого" способа.

В каждом случае технологического перевооружения предприятий и установки типового оборудования приходится заново проходить процедуру его сертификации, что является еще одним административным барьером.

Существенным барьером является отсутствие урегулирования вопросов доступа недропользователя к месторождению сырья в случае расположения такого месторождения под земельным участком, принадлежащим на законном праве иному лицу.

Снижению инвестиционной привлекательности способствуют также неопределенность и информационная закрытость региональных планов развития естественных монополий.

В целях развития конкуренции на этом рынке необходимо реализовать следующие мероприятия: стимулирование строительства новых заводов и техническое перевооружение существующих предприятий путем снижения административных барьеров при проектировании и строительстве, предоставления инвестиционных налоговых льгот, отмены пошлины на ввоз оборудования для строительства и модернизации предприятий по производству цемента;

снижение рисков приобретения прав на разработку месторождений сырья для стройиндустрии путем разработки механизма изъятия земельных участков, необходимых для разработки такого месторождения, после проведения торгов с предоставлением равнозначного возмещения собственникам указанных участков;

создание условий для повышения информационной открытости рынка путем организации доступа к информации о потребностях в цементе для государственных нужд, в том числе в рамках государственных программ и инвестиционных программ субъектов естественных монополий.

Развитие конкуренции на рынках металлургического сырья (коксующийся уголь)

Внутренний рынок металлургического сырья (коксующегося угля) характеризуется дефицитом качественных марок, который в ближайшем будущем не может быть покрыт даже за счет ввода в эксплуатацию новых шахт и месторождений и исключения таких марок угля из экспорта в полном объеме. Основные запасы коксующегося угля сконцентрированы в восточных регионах страны, что делает их экспорт более привлекательным по сравнению с поставкой в центральную и европейскую части Российской Федерации. Кроме того, отсутствует достаточное количество разведанных и предлагаемых к разработке запасов металлургического сырья.

Желание потребителей компенсировать имеющийся дефицит за счет импортных поставок сопровождается недостаточной развитостью портовой инфраструктуры. Это в совокупности с

достаточными мощностями для экспорта угля "закрывает" российский рынок для импортеров и является причиной превышения цен на уголь на внутреннем рынке над уровнем мировых цен. Существенной проблемой является отсутствие информационной открытости во взаимоотношениях продавцов и покупателей. В отличие от мировой практики крупнейших производителей металлургического сырья российские основные производители не публикуют информацию о ценах реализации. При этом отсутствие взаимозаменяемости между марками приводит к существованию взаимозачетных отношений между вертикально интегрированными холдингами. Холдинги обмениваются продукцией по трансферным ценам, искажая рыночную среду. В ситуации высокой экономической концентрации производства и продукции это приводит к возникновению "серых" схем реализации металлургического сырья.

Для развития конкуренции на рынке коксующегося угля необходимо реализовать следующие мероприятия:

- стимулирование создания портовой инфраструктуры для транспортировки металлургического сырья, что позволит более тесно интегрировать российский рынок в мировой и повысит конкурентоспособность российских производителей;

- стимулирование недропользователей к долгосрочному освоению и разведке новых месторождений металлургического сырья;

- создание условий для повышения информационной открытости рынка путем опубликования основных параметров реализации металлургического сырья (цен, объемов, характеристик), в том числе используя биржевую регистрацию договоров, а также инструменты антимонопольного контроля.

Развитие конкуренции на рынке энергетического угля

Проблемой развития конкуренции на рынке энергетического угля является привязка угольных разрезов, производящих определенный вид угля, к находящейся рядом спроектированной под использование этого вида угля электростанции. Это формирует ситуацию наличия монополии производителя - монополии электростанции, что не способствует развитию рынка. Ситуация усугубляется низкой калорийностью бурых углей, что делает невыгодной их перевозку на большие расстояния. В отличие от России за рубежом электростанции спроектированы таким образом, что имеют техническую возможность использования различных марок угля и, следовательно, выбора различных поставщиков.

Указанная ситуация в большей степени характерна для рынков бурого угля. Для электростанций, запроектированных под каменные угли, абсолютно жесткая привязка к углю определенного месторождения в основном не характерна. Как внутри марочных категорий каменного угля, так и между ними возможно варьировать сжигание углей с близкими теплотехническими характеристиками без ущерба для эффективности производства энергии и для оборудования. Однако высокая концентрация на рынке каменных углей в совокупности с неполной взаимозаменяемостью не позволяет сформировать полноценный конкурентный рынок. Кроме того, на рынке угля присутствуют вертикально интегрированные энергетические компании, осуществляющие производство электроэнергии. В случае если независимая электростанция, не имеющая собственного сырья, приобретает уголь у такой компании, привязка к определенной марке создает стимулы для этой компании устанавливать дискриминационные условия.

Значительным препятствием для формирования полноценного рынка энергетического угля является процедура установления регулируемых тарифов на вырабатываемую электроэнергию для угольных электростанций, при установлении которых используется прогнозируемый индекс роста цен на уголь, при этом при расчете этого индекса не принимаются во внимание прогнозы изменения мировых цен. Это приводит к недостаточной платежеспособности электростанции в определенные периоды, что стимулирует производителей переориентироваться на экспортные поставки, не обеспечивая в полной мере потребностей внутреннего рынка.

Существенной проблемой является инфраструктурная проблема. Темпы роста добычи угля превышают темпы развития транспортной инфраструктуры, в связи с чем существенно снижается мобильность товара на этом рынке, в том числе экспортных поставок.

Для развития конкуренции на рынке энергетического угля необходимо принять следующие меры: развитие обогащения угля, в том числе стандартизация и типологизация угольного топлива, способствующее формированию конкурентного рынка энергетического угля, а также стимулирование строительства обогатительных фабрик; строительство новых электростанций, предусматривающих использование широкого спектра видов угля;

создание корректной системы учета цен на энергетический уголь в регулируемых тарифах на электроэнергию для угольных электростанций за счет повышения качества анализа экономически обоснованных расходов на топливо с учетом конъюнктуры мирового рынка.

Развитие конкуренции в сфере железнодорожного транспорта

В настоящее время реализуется третий этап структурной реформы на железнодорожном транспорте (2006-2010 годы), в ходе которого предполагается создание и дальнейшее развитие конкуренции как в отдельных сегментах перевозочной деятельности, так и в сфере услуг по ремонту подвижного состава, производству запасных частей.

Одна из задач этого этапа структурной реформы - изменение соотношения парка железнодорожного подвижного состава, принадлежащего открытому акционерному обществу "Российские железные дороги", и парка компаний-операторов. В настоящее время такое соотношение составляет:

44 процента - парк открытого акционерного общества "Российские железные дороги;

56 процентов - парк компаний-операторов.

При этом значительная часть подвижного состава открытого акционерного общества "Российские железные дороги" в процессе реформирования передана его дочерним компаниям, не являющимся перевозчиками и оказывающим услуги по предоставлению железнодорожного состава, что ограничивает развитие конкуренции на рынке грузовых железнодорожных перевозок.

Притоку частных инвестиций и развитию конкуренции на рынке перевозок также препятствуют несовершенство нормативной правовой базы, регулирующей деятельность операторов подвижного состава, а также характер их взаимодействия с перевозчиками.

В сфере ремонта подвижного состава проводится поэтапная процедура выведения и продажи вагоноремонтных мощностей, при этом наблюдается значительный интерес со стороны частных инвесторов к указанным активам. Таким образом, в этом сегменте поэтапно формируется конкурентная среда, ожидаемым результатом которой должны быть стабилизация цен на осуществление ремонта и повышение качества оказываемых услуг.

Вместе с тем у открытого акционерного общества "Российские железные дороги" и его дочерних компаний сохраняется монопольное положение на потенциально конкурентных рынках, смежных с рынком железнодорожных перевозок. Это такие рынки, как деповский и капитальный ремонт грузовых вагонов, терминальная обработка контейнеров, следующих железнодорожным транспортом (дочернее открытое акционерное общество "Трансконтейнер" контролирует 100 процентов терминалов, работающих на местах общего пользования на условиях публичного договора перевозки), ремонт специализированного изотермического и рефрижераторного подвижного состава (дочернее открытое акционерное общество "Рефсервис"). Кроме того, открытое акционерное общество "Российские железные дороги" часто создает преференциальные условия своим дочерним компаниям.

В целях развития конкуренции в сфере железнодорожного транспорта приоритетными направлениями конкурентной политики являются следующие шаги:

анализ и оценка эффективности мероприятий, реализованных в рамках реформы, и их влияния на развитие конкуренции в сфере железнодорожного транспорта. Исходя из результатов проведенного

анализа следует рассмотреть вопрос об уточнении и актуализации государственной политики в сфере реформирования железнодорожного транспорта;

создание условий для развития рынка частных железнодорожных перевозок. Для этого необходимо совершенствовать нормативную правовую базу, регулирующую деятельность в сфере железнодорожных перевозок, в том числе принять постановление Правительства Российской Федерации об основах регулирования деятельности операторов подвижного состава и их взаимодействии с перевозчиками, законодательно определить понятие "услуги локомотивной тяги" (ее виды, специфику оказания услуги), а также установить основы порядка взаимодействия перевозчика и владельца инфраструктуры при оказании данной услуги, разработать и утвердить методику расчета тарифа на комбинированные перевозки (с использованием по маршруту различных типов локомотивов либо локомотивов различных перевозчиков);

обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта со стороны открытого акционерного общества "Российские железные дороги" по двум таким направлениям, как обеспечение равного доступа операторов подвижного состава и перевозчиков к услугам инфраструктуры, обеспечение равных условий технологического присоединения путей необщего пользования к путям общего пользования.

Недискриминационный доступ необходимо обеспечить путем государственного регулирования тарифов на услуги инфраструктуры, определения существенных условий договора предоставления услуг инфраструктуры (договора технологического присоединения), запрета на необоснованный отказ в предоставлении услуг инфраструктуры;

позэтапное прекращение государственного регулирования тарифов на грузовые перевозки в конкурентных секторах и формирование тарифных условий для заключения долгосрочных договоров на перевозки;

проработка вопроса об организации единого информационно-торгового центра (биржи) вагонов для развития рыночных механизмов взаимодействия между операторами подвижного состава. На основе информации указанного единого центра операторы подвижного состава смогут заключать контракты (свопы) по обмену вагонами, что позволит выстроить более эффективную логистику перевозок.

УТВЕРЖДЕН

распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 19 мая 2009 г.

№ 691-р

ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ

по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации на
2009-2012 годы -----

| Вид документа | Срок | Ответственные

| (проект) | реализации | исполнители

| | (внесения в |

| | Правительство |

| | Российской |

| | Федерации) | -----

I. Общие меры, направленные на снижение административных барьеров

1. Установление порядка постановления июнь 2009 г. ФАС России, проведения конкурсов или Правительства Минэкономразвития аукционов на право заключения Российской Федерации договоров аренды, договоров Федерации

безвозмездного пользования,
договоров доверительного
управления имуществом, иных
договоров, предусматривающих
переход прав владения и (или)
пользования в отношении
государственного или
муниципального имущества, и
утверждение перечня случаев
заключения указанных договоров
путем проведения торгов в
форме конкурса 2. Анализ практики предоставления доклад сентябрь ФАС России,
государственной помощи 2009 г. Минэкономразвития
(государственных преференций) России
хозяйствующим субъектам с
целью уточнения допустимых и
недопустимых практик
предоставления помощи
(преференций) 3. Совершенствование системы федеральный декабрь Минэкономразвития
лицензирования, направленное закон 2009 г. России,
на сокращение перечня заинтересованные
лицензируемых видов федеральные органы
деятельности, унификацию и исполнительный
упрощение процедур власти
лицензирования 4. Совершенствование процедур федеральный июль 2010 г. ФАС России,
распределения государством закон Минприроды России,
ограниченных ресурсов и Минкомсвязь России,
отдельных прав (в том числе Минэкономразвития
недропользование, России,
водопользование, распределение Минэнерго России
радиочастот) в целях
реализации принципа
прозрачности и обеспечения
справедливых условий
состоятельности такого
распределения

II. Развитие инфраструктуры 5. Разработка концепции создания доклад июнь 2009 г.
Минэкономразвития
специализированного России,
информационно-торгового центра Минпромторг России,
("биржи") железнодорожных Минтранс России,
вагонов ФАС России,
ФСТ России 6. Подготовка предложений о доклад декабрь Минэнерго России,
целесообразности введения 2009 г. Минэкономразвития
запрета на совмещение России,
деятельности по реализации ФАС России,
авиатоплива с иными видами ФСТ России
деятельности по

авиатопливообеспечению 7. Разработка мероприятий по доклад март 2010 г. Минэкономразвития развитию организованной (в том России, числе биржевой) торговли на Минпромторг России, товарных рынках, Минсельхоз России, предусматривающих: Минфин России, методы стимулирования участия Минприроды России, в биржевой торговле; Минэнерго России, условия и порядок признания ФАС России, цен, формируемых на торговой ФСФР России площадке, в качестве рыночных в целях налогообложения и антимонопольного регулирования; организацию государственных интервенций 8. Разработка порядка признания доклад март 2010 г. Минэкономразвития индикативных цен, формируемых России, на товарных рынках, на которых Минпромторг России, отсутствует организованная Минсельхоз России, торговля, в качестве рыночных Минфин России, в целях налогообложения и Минприроды России, антимонопольного регулирования Минэнерго России, ФАС России 9. Создание специализированного постановление март 2010 г. Минэкономразвития информационно-торгового центра Правительства России, ("биржи") железнодорожных Российской Минпромторг России, вагонов Федерации Минтранс России, ФАС России, ФСТ России 10. Распространение электронных доклады июнь Минкомсвязь России, технологий, направленных на: 2009 г., Минэкономразвития автоматизацию и упрощение июнь 2010 г. России, взаимодействия участников Минпромторг России, рынка с регулирующими органами; ФАС России обеспечение информационной поддержки предпринимательства (включая публикацию на интернет-порталах федеральных органов исполнительной власти и Минэкономразвития России справочной информации о совершении необходимых действий и предоставлении конечного перечня необходимой документации, наличии обязательных требований со стороны органов исполнительной власти, об условиях получения государственной поддержки лицами, имеющими намерение заниматься предпринимательской деятельностью на

соответствующих рынках)

III. Антимонопольное регулирование 11. Проведение контрольных доклад июнь 2009 г. ФАС России, мероприятий с целью проверки МВД России

соблюдения органами власти

субъектов Российской Федерации

и органами местного

самоуправления требований

антимонопольного

законодательства, запрещающих

создание необоснованных

препятствий осуществлению

предпринимательской

деятельности на предмет:

обоснованности цен,

устанавливаемых организациями,

оказывающими на платной основе

услуги по сертификации, выдаче

необходимых для осуществления

предпринимательской

деятельности разрешений;

наличия непредусмотренных

федеральным законодательством

разрешительных процедур;

соблюдения процедур продажи

(сдачи в аренду) земли и

помещений, находящихся в

государственной (муниципальной)

собственности;

действий органов власти,

направленных на введение

ограничений по перемещению

товаров и дополнительных

обременений для

предпринимателей;

соответствия нормативных

правовых актов органов власти

субъектов Российской Федерации

и органов местного

самоуправления по вопросам

организации и осуществления

торговой деятельности

антимонопольному

законодательству 12. Изменение порядка федеральный июнь 2009 г. Минэкономразвития

осуществления контроля за закон России,

экономической концентрацией в ФАС России

части отмены согласования

сделок внутри одной группы лиц 13. Внесение изменений в Кодекс федеральный ноябрь ФАС России,

Российской Федерации об закон 2009 г. Минэкономразвития

административных России,
правонарушениях в части ФСТ России
установления ответственности
для должностных лиц субъектов
естественных монополий за
злоупотребление доминирующим
положением в виде
дисквалификации 14. Разработка мер, направленных доклад январь ФАС России,
на активизацию международного 2010 г. МИД России,
сотрудничества в области Минэкономразвития
защиты конкуренции России 15. Внесение в Федеральный закон федеральный март 2010 г. ФАС
России,
"О защите конкуренции" закон Минэкономразвития
изменений, касающихся: России,
уточнения нарушений Минпромторг России,
антимонопольного Минкомсвязь России,
законодательства в части Минтранс России
дифференциации действий,
ограничивающих конкуренцию, и
действий, ущемляющих права
потребителей;
закрепления основ
многофакторного анализа
возможности одностороннего
влияния хозяйствующего субъекта
(нескольких хозяйствующих
субъектов) на рынок;
закрепления основ проведения
анализа и оценки конкурентной
среды, его качественных
критериев, установления
процессуального статуса
анализа;
изменения порядка контроля за
экономической концентрацией в
части уточнения критериев
отбора сделок и иных действий,
подлежащих предварительному
согласованию;
расширения перечня критериев
допустимости "вертикальных
соглашений";
изменения порядка квалификации
антиконкурентных соглашений и
согласованных действий с
учетом необходимости оценки
комплекса факторов,
характеризующих возможность

хозяйствующих субъектов
ограничивать конкуренцию на
рынке посредством
осуществления согласованных
действий 16. Определение порядка межведомствен- июнь 2010 г. ФАС России,
взаимодействия антимонопольных ный акт МВД России
органов и правоохранительных
органов в целях выявления
картельных соглашений 17. Внесение изменений в Кодекс федеральный декабрь ФАС России,
Российской Федерации об закон 2010 г. Минэкономразвития
административных России,
правонарушениях в части Минпромторг России
дифференциации ответственности
за действия, ограничивающие
конкуренцию, и действия,
ущемляющие интересы
контрагентов 18. Анализ и обобщение практики доклад ежегодно, ФАС России,
применения антимонопольного до 1 октября Минэкономразвития
законодательства, в том числе России
результатов контроля за
экономической концентрацией, а
также мер в рамках программы
смягчения ответственности за
нарушение антимонопольного
законодательства 19. Проведение мероприятий, доклад ежегодно, ФАС России,
направленных на разъяснение до 1 ноября Минэкономразвития
целей и задач антимонопольной России,
политики, в целях заинтересованные
адвокатирования конкуренции, в федеральные органы
том числе путем взаимодействия исполнительной
с общественными организациями, власти
научной общественностью,
средствами массовой
информации, органами
государственной власти и
органами местного
самоуправления, а также работа
общественно-консультативных и
экспертных советов

IV. Региональное конкурентная политика 20. Разработка мер, направленных ведомственный июнь
Минэкономразвития
на стимулирование подготовки и акт 2009 г. России
реализации региональных
программ развития конкуренции 21. Координация разработки и доклад июнь Минэкономразвития
принятия региональных программ 2010 г. России,
развития конкуренции Минпромторг России,
ФАС России 22. Оценка эффективности доклад декабрь Минэкономразвития
реализации региональных 2012 г. России,

программ развития конкуренции Минпромторг России,
ФАС России

V. Таможенно-тарифное и нетарифное регулирование 23. Совершенствование конкурентных доклад
ноябрь Минпромторг России,
механизмов при распределении 2009 г. Минэкономразвития
импортных и экспортных квот России,
ФАС России 24. Анализ действующих на доклад ежегодно, Минэкономразвития
отдельных рынках ввозных и до 1 ноября России,
вывозных таможенных пошлин и Минпромторг России,
мер нетарифного регулирования ФАС России
с точки зрения их влияния на
состояние конкурентной среды в
Российской Федерации и
подготовка соответствующих
предложений

VI. Государственные и муниципальные закупки 25. Переход на электронную форму постановление
ноябрь Минэкономразвития
аукционов при размещении Правительства 2009 г. России,
государственного и Российской ФАС России,
муниципального заказов Федерации Минкомсвязь России,
ФСФР России 26. Создание общероссийского сайта государственный январь Минэкономразвития
по государственным и контракт 2011 г. России,
муниципальным закупкам ФАС России

VII. Регулирование субъектов естественных монополий 27. Регламентация процедур закупок
федеральный май 2009 г. ФАС России,
товаров (услуг) субъектами закон Минэкономразвития
естественных монополий и России,
государственными корпорациями ФСТ России,
Минтранс России,
Минэнерго России,
Минкомсвязь России,
Минпромторг России 28. Разработка правил постановление май 2009 г. ФАС России,
недискриминационного доступа к Правительства Минтранс России,
услугам аэропортов Российской Минэкономразвития
Федерации России,

ФСТ России 29. Разработка порядка подключения постановление май 2009 г. Минэнерго России,
нефтеперерабатывающих заводов Правительства Минэкономразвития
к системам магистральных Российской России,
нефтепроводов и Федерации ФАС России,
нефтепродуктопроводов, а также заинтересованные
их учета федеральные органы
исполнительной

власти 30. Разработка стандартов постановление июль ФСТ России,
раскрытия информации Правительства 2009 г. Минэнерго России,
субъектами естественных Российской Минэкономразвития
монополий в нефтяной отрасли и Федерации России,
порядка контроля за ФАС России
соблюдением субъектами

естественных монополий

указанных стандартов 31. Разработка стандартов постановление июль ФСТ России, раскрытия информации Правительства 2009 г. Минэнерго России, субъектами естественных Российской Минэкономразвития монополий в газовой отрасли и Федерации России, порядка контроля за ФАС России соблюдением субъектами естественных монополий

указанных стандартов 32. Разработка стандартов постановление август ФСТ России, раскрытия информации Правительства 2009 г. Минтранс России, субъектами естественных Российской Минэкономразвития монополий в сфере услуг, Федерации России, оказываемых в транспортных ФАС России терминалах, портах, аэропортах, а также услуг по использованию инфраструктуры внутренних водных путей и порядка контроля за соблюдением субъектами естественных монополий

указанных стандартов 33. Разработка стандартов постановление август ФСТ России, раскрытия информации Правительства 2009 г. Минтранс России, субъектами естественных Российской Минэкономразвития монополий на железнодорожном Федерации России, транспорте и порядка контроля ФАС России за соблюдением субъектами естественных монополий

указанных стандартов 34. Разработка стандартов постановление сентябрь ФСТ России, раскрытия информации Правительства 2009 г. Минкомсвязь России, субъектами естественных Российской Минэкономразвития монополий в области связи и Федерации России, порядка контроля за ФАС России соблюдением субъектами естественных монополий

указанных стандартов 35. Разработка стандартов постановление сентябрь ФСТ России, раскрытия информации о Правительства 2009 г. Минэкономразвития регулируемых товарах и услугах Российской России, по видам деятельности Федерации Минрегион России, организаций коммунального ФАС России комплекса и порядка контроля за соблюдением указанных

стандартов 36. Внесение изменений в Стандарты постановление ноябрь ФСТ России, раскрытия информации Правительства 2009 г. Минэнерго России, субъектами оптового и Российской Минэкономразвития розничных рынков электрической Федерации России, энергии, утвержденные ФАС России постановлением Правительства Российской Федерации от

21 января 2004 г. N 24 37. Внесение изменений в Правила постановление декабрь
Минэкономразвития
поставки газа в Российской Правительства 2009 г. России,
Федерации, утвержденные Российской ФАС России,
постановлением Правительства Федерации Минэнерго России,
Российской Федерации от ФСТ России
5 февраля 1998 г. N 162, в
части обеспечения баланса
интересов поставщиков и
потребителей газа,
регламентации прав и
обязанностей потребителей газа 38. Разработка правил постановление декабрь ФАС России,
недискриминационного доступа к Правительства 2009 г. Минэнерго России,
услугам по транспортировке Российской Минэкономразвития
нефти по магистральным Федерации России,
трубопроводам ФСТ России,
ФСФР России 39. Разработка правил постановление декабрь ФАС России,
недискриминационного доступа к Правительства 2009 г. Минэнерго России,
услугам по транспортировке Российской Минэкономразвития
нефтепродуктов по Федерации России,
магистральным трубопроводам ФСТ России,
ФСФР России 40. Внесение изменений в федеральный декабрь Минэкономразвития
Федеральный закон закон 2009 г. России,
"О естественных монополиях" в Минрегион России,
части установления основ Минэнерго России,
порядка формирования, Минкомсвязь России,
согласования и контроля Минтранс России,
исполнения инвестиционных ФАС России,
программ субъектов ФСТ России
естественных монополий 41. Внесение изменений в Правила постановление январь ФАС России,
недискриминационного доступа Правительства 2010 г. Минтранс России,
перевозчиков к инфраструктуре Российской Минэкономразвития
железнодорожного транспорта Федерации России,
общего пользования, ФСТ России
утвержденные постановлением
Правительства Российской
Федерации от 25 ноября 2003 г.
N 710 42. Разработка правил постановление февраль ФАС России,
недискриминационного доступа к Правительства 2010 г. Минтранс России,
услугам морских и речных Российской Минэкономразвития
портов Федерации России,
ФСТ России 43. Разработка правил постановление февраль ФАС России,
недискриминационного доступа к Правительства 2010 г. Минэкономразвития
услугам общедоступной почтовой Российской России,
связи Федерации Минкомсвязь России,
ФСТ России,
заинтересованные
федеральные органы

исполнительной

власти 44. Внесение в Федеральный закон федеральный март Минэкономразвития

"О естественных монополиях" закон 2010 г. России,

изменений, касающихся: Минэнерго России,

уточнения понятия субъекта Минтранс России,

естественной монополии; Минкомсвязь России,

определения статуса реестра Минрегион России,

субъектов естественных ФАС России,

монополий; ФСТ России

определения порядка контроля

за экономической концентрацией

(устранение дублирующих

требований, определенных

антимонопольным

законодательством);

разграничения полномочий

органов регулирования

естественных монополий;

закрепления оснований для

применения различных методов

тарифного регулирования,

включая метод экономически

обоснованной доходности

инвестированного капитала;

установления основ

регулирования технологического

присоединения к объектам

инфраструктуры субъектов

естественных монополий 45. Внесение изменений в федеральный март Минэкономразвития

Федеральный закон "Об основах закон 2010 г. России,

регулирования тарифов Минрегион России,

организаций коммунального Минфин России,

комплекса" в части обеспечения Минэнерго России,

возможности применения метода ФАС России,

доходности инвестированного ФСТ России

капитала при установлении

тарифов на услуги

коммунального комплекса 46. Разработка правил постановление апрель ФАС России,

недискриминационного доступа к Правительства 2010 г. Минтранс России,

услугам по использованию Российской Минэкономразвития

инфраструктуры внутренних Федерации России,

водных путей ФСТ России 47. Разработка порядка постановление май 2010 г. Минэкономразвития

формирования, согласования и Правительства России,

контроля исполнения Российской Минрегион России,

инвестиционных программ Федерации Минэнерго России,

субъектов естественных Минкомсвязь России,

монополий, предусматривающего Минтранс России,

в том числе: ФАС России,

механизмы синхронизации ФСТ России
программ развития различных
видов инфраструктуры;
механизмы синхронизации
инвестиционных программ со
схемами территориального
планирования, указанными в
Градостроительном кодексе
Российской Федерации;
информационную прозрачность
процессов формирования и
контроля исполнения
инвестиционных программ
субъектов естественных
монополий 48. Разработка порядка ведения ведомственный ноябрь Минэнерго России,
раздельного учета доходов и акт 2010 г. Минэкономразвития
расходов субъектами России,
естественных монополий в сфере Минфин России,
транспортировки нефти и ФСТ России,
нефтепродуктов по ФАС России
магистральным трубопроводам,
транспортировки газа по
трубопроводам, услуг по
передаче электрической
энергии, оперативно-
диспетчерскому управлению в
электроэнергетике, а также по
передаче тепловой энергии 49. Выделение из сферы федеральный июль ФАС России,
деятельности субъектов закон 2011 г. Минэкономразвития
естественных монополий России,
отдельных видов работ, которые Минэнерго России,
должны производиться Минтранс России,
сторонними компаниями на Минкомсвязь России,
конкурентной основе ФСТ России
VIII. Меры по развитию малого и среднего предпринимательства 50. Повышение доступности доклад
июль Минэкономразвития
кредитных ресурсов для 2009 г. России,
предприятий малого и среднего Минпромторг России,
бизнеса Минфин России,
ФАС России,
ФСТ России 51. Упрощение налогообложения, федеральный декабрь Минфин России,
налоговой отчетности и закон 2009 г. Минэкономразвития
бухгалтерского учета субъектов России
малого предпринимательства 52. Обобщение и анализ результатов доклад 2009-2010
Минэкономразвития
мер по обеспечению доступа годы России
субъектов малого и среднего (ежеквар-
предпринимательства к тально)

государственным и
муниципальным имущественным
ресурсам, в том числе по
реализации преимущественного
права выкупа арендуемых
помещений

IX. Индикаторы результативности конкурентной политики 53. Разработка методики ведомственный
сентябрь Минэкономразвития
определения основных акт 2009 г. России
показателей и критериев оценки
состояния конкурентной среды 54. Мониторинг состояния доклад ежегодно, Минэкономразвития
конкурентной среды до 1 апреля России,
Минпромторг России,
ФАС России

X. Развитие конкуренции в отдельных отраслях и на отдельных рынках 55. Разработка мер по
развитию доклад август Минпромторг России,
конкуренции на рынках 2009 г. Минэкономразвития
фармацевтической и медицинской России,
продукции Минздравсоцразвития
России,

ФАС России 56. Разработка мер по развитию доклад сентябрь Минэкономразвития
конкуренции на рынках 2009 г. России,
нефтепродуктов Минэнерго России,
Минпромторг России,
Минтранс России,
Минсельхоз России,
Минприроды России,

ФАС России 57. Разработка мер по развитию доклад сентябрь Минэкономразвития
конкуренции в сфере 2009 г. России,
авиатопливообеспечения Минэнерго России,
Минпромторг России,
Минтранс России,
ФАС России,

ФСТ России 58. Разработка мер по развитию доклад октябрь Минэкономразвития
конкуренции на 2009 г. России,
агропродовольственных рынках Минсельхоз России,
Минпромторг России,

ФАС России 59. Разработка мер по развитию доклад октябрь Минэкономразвития
конкуренции в сфере розничной 2009 г. России,
торговли Минпромторг России,
Минсельхоз России,

ФАС России 60. Разработка мер по развитию доклад декабрь Минэкономразвития
конкуренции на строительном 2009 г. России,
рынке Минпромторг России,
Минрегион России,
Минздравсоцразвития
России,

ФАС России 61. Разработка мер по развитию доклад февраль Минэкономразвития

конкуренции в сфере 2010 г. России,
железнодорожного транспорта Минпромторг России,
Минтранс России,
ФАС России,
ФСТ России 62. Разработка мер по развитию доклад март Минпромторг России,
конкуренции в сфере легкой 2010 г. Минэкономразвития
промышленности России,
ФАС России 63. Разработка мер по развитию доклад март Минэкономразвития
конкуренции в сфере услуг 2010 г. России,
здравоохранения Минздравсоцразвития
России,
Минпромторг России,
ФАС России 64. Разработка мер по развитию доклад апрель Минэкономразвития
конкуренции в области 2010 г. России,
информационно-коммуникационных Минкомсвязь России,
технологий и связи, в том ФАС России,
числе почтовой ФСТ России 65. Разработка мер по развитию доклад апрель Минэкономразвития
конкуренции на рынках 2010 г. России,
финансовых услуг Минпромторг России,
ФАС России,
ФСФР России 66. Разработка мер по развитию доклад сентябрь Минэкономразвития
конкуренции в сфере услуг 2010 г. России,
образования Минобрнауки России,
Минпромторг России,
ФАС России 67. Разработка мер по развитию доклад октябрь Минэкономразвития
конкуренции на рынке 2010 г. России,
минеральных удобрений Минпромторг России,
Минсельхоз России,
Минприроды России,
ФАС России 68. Разработка мер по развитию доклад октябрь Минэкономразвития
конкуренции в сфере 2010 г. России,
электроэнергетики Минэнерго России,
Минпромторг России,
Минприроды России,
ФАС России,
ФСТ России 69. Разработка мер по развитию доклад декабрь Минэкономразвития
конкуренции на рынке цемента 2010 г. России,
Минприроды России,
Минпромторг России,
ФАС России 70. Разработка мер по развитию доклад январь Минэкономразвития
конкурентной среды в сфере 2011 г. России,
жилищно-коммунального хозяйства Минэнерго России,
Минрегион России,
Минздравсоцразвития
России,
ФАС России,
ФСТ России 71. Разработка мер по развитию доклад февраль Минэкономразвития
конкуренции на рынке газа 2011 г. России,

Минэнерго России,
Минпромторг России,
Минприроды России,
ФАС России,
ФСТ России 72. Разработка мер по развитию доклад октябрь Минэкономразвития
конкуренции на рынке 2011 г. России,
металлургического сырья Минпромторг России,
(коксуемый уголь) Минприроды России,
ФАС России 73. Разработка мер по развитию доклад октябрь Минэкономразвития
конкуренции на рынке 2011 г. России,
энергетического угля Минэнерго России,
Минпромторг России,
Минприроды России,
ФАС России
