

УДК 339.133.025

# КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА И КОНКУРЕНТНАЯ СРЕДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(из доклада ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» за 2008 год)

## 1. Текущие задачи антимонопольного регулирующего в условиях глобального финансового кризиса

**К**онкуренция играет ключевую роль в экономической системе современной России. Конкуренция сохраняет равноправное положение участников экономических отношений — обеспечивает продавцам и покупателям свободу выбора. В условиях конкуренции покупатель имеет возможность выбрать из нескольких или многих продавцов необходимого ему товара. Такая же возможность имеется и у продавца — добровольно решить вопрос о географическом месте, времени и условиях предложения своей продукции. Конкуренция является необходимым условием существования, фундаментом всей рыночной системы — позволяет цене выполнять координирующие функции, служить индикатором наличия излишков или дефицита. Рынок существует только при наличии конкуренции. Конкуренция контролирует эффективность частного предпринимательства — заставляет структуры, неэффективно использующие имеющиеся ресурсы, покидать «поле экономической игры». Конкуренция — залог повышения эффективности бизнеса и экономического роста государства.

Экономическая активность крупных компаний, заинтересованных в максимизации частной прибыли, однако, неизбежно порождает угрозы конкуренции: попытки вы-

вести из экономического оборота ограниченные ресурсы, воспрепятствовать научно-техническому и экономическому росту конкурентов, стремление вступить в сговор с конкурентами, захватить рынок, необоснованно повысить цены выше общественно эффективного уровня. Не следует переоценивать масштабы такой деятельности, но и недооценивать ее крайне опасно. Экономическая система не может с ней справиться самостоятельно и поэтому нуждается в определенном воздействии со стороны государства — проведении политики защиты и развития конкуренции. Конституция Российской Федерации гарантирует проведение такой политики.

Защита конкуренции осуществляется посредством проведения эффективного антимонопольного регулирования, которое является важнейшим инструментом предупреждения угроз ограничения конкуренции, пресечения возникающих нарушений законодательства. Развитие конкуренции, в свою очередь, осуществляется путем использования целого комплекса мер экономической политики, направленных на привлечение на рынки новых участников.

В предыдущем докладе ФАС России «О состоянии конкуренции в Российской Федерации» были сформулированы системные проблемы, стоящие перед государством в сфере защиты и развития конкуренции:

- недостаточное регулирование положения естественных монополий;
- масштабы антиконкурентных действий органов власти;

- повышение эффективности защиты конкуренции, в том числе активизация борьбы с картелями;

- крайне низкая доля малых и средних компаний в экономике России (угрожающе большая доля крупных компаний);

- необходимость реализации специальных мер по развитию конкуренции в приоритетных отраслях российской экономики.

Некоторые из них постепенно решаются. Принят «второй антимонопольный пакет» — комплекс поправок в антимонопольное законодательство, направленных в том числе на повышение эффективности ответственности (в первую очередь — ответственности органов власти).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р утверждены Программа развития конкуренции в Российской Федерации и План мероприятий по ее реализации. Программа развития конкуренции в Российской Федерации предусматривает меры по развитию конкуренции более чем в 10 отраслях и секторах экономики. Тем не менее необходимость стратегических решений правительства Российской Федерации по естественным монополиям, поддержке малых и средних компаний сохраняет свою актуальность.

Программа развития конкуренции в Российской Федерации включает оценку текущего состояния конкуренции в Российской Федерации, предлагает системный подход к развитию и защите конкуренции, а также конкретные предложения по решению проблем, препятствующих развитию конкуренции.

В целях реализации данной Программы также подготовлен План мероприятий по ее реализации, предусматривающий участие широкого круга федеральных органов исполнительной власти в его выполнении.

Одно из основных направлений, предусмотренных программой, — общее улучшение конкурентной среды за счет сокращения необоснованных внутренних и внешне-торговых барьеров, механизмов избыточности регулирования, развития транспортной,

информационной, финансовой, энергетической инфраструктуры и обеспечения ее доступности для участников.

В частности, для устранения необоснованных административных барьеров, снижающих стимулы входа на рынки новых участников, повышающих непроизводительные издержки и создающих условия для коррупции и использования «административного ресурса», предлагается:

- разграничить функции по контролю и надзору в отдельных сферах, в том числе в здравоохранении, транспорте, нефтехимии, производстве продуктов питания и строительных материалов;

- сократить количество унитарных предприятий, функционирование которых на конкурентных рынках может быть обеспечено негосударственными коммерческими организациями;

- унифицировать и упростить процедуру лицензирования;

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

- 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.

Отдельное внимание в Программе уделяется разработке и реализации региональных программ развития конкуренции, одной из стратегических целей которых является выравнивание условий конкуренции в различных субъектах Российской Федерации.

Реализация мер, заложенных в региональных программах развития конкуренции, будет способствовать:

- созданию и развитию логистической, торговой, энергетической, информационной инфраструктуры, необходимой для развития предпринимательской деятельности;

- упрощению начала и ведения предпринимательской деятельности;

- сокращению административных барьеров и устранению ограничений для перемещения товаров, в том числе между субъектами Российской Федерации;

- сокращению прямого участия государственных органов и органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности;

- повышению информационной прозрачности деятельности органов власти и органов местного самоуправления.

В целях устранения проблемы использования на региональном и муниципальном уровнях практики неформальных преференций, создания искусственных барьеров, дискриминационного подхода к оказанию государственных услуг, проведения необоснованных проверок, организации давления посредством использования административного ресурса следует организовать работу по адвокатированию конкуренции среди органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Другим важным направлением является совершенствование антимонопольного регулирования, в том числе повышение эффективности защиты конкуренции от антиконкурентных действий органов власти и хозяйствующих субъектов.

Программа содержит такие мероприятия, необходимые для совершенствования антимонопольного законодательства, как:

- разграничение двух категорий нарушений антимонопольного законодательства — прямо и косвенно связанных с ограничением конкуренции;

- анализ и усовершенствование практики применения антимонопольным органом предусмотренных законодательством мер структурного характера.

Также Программой предусмотрено совершенствование таких инструментов развития конкуренции, как таможенно-тарифное и нетарифное регулирование, налоговая политика, программы и планы развития отдельных отраслей или сфер экономиче-

ской деятельности, система государственных и муниципальных закупок, регулирование естественных монополий, развитие малого и среднего предпринимательства.

В Программу включены меры по развитию конкуренции в отдельных отраслях (в частности, на рынке нефтепродуктов, в сфере авиатопливообеспечения, на рынке газа, в сфере электроэнергетики, жилищно-коммунального хозяйства, на рынках минеральных удобрений, агропродовольственных рынках, в сфере розничной торговли, на строительном рынке, на рынке цемента, на рынках металлургического сырья, рынке энергетического угля, в сфере железнодорожного транспорта).

Указанные меры направлены в том числе на привлечение в отрасли новых участников, а также на создание условий для их состоятельности.

В целом принятие Программы является значительным достижением российской конкурентной политики. Реализация Программы на основе межведомственного взаимодействия должна стать важным положительным примером совместных действий российских органов исполнительной власти по развитию конкуренции.

ФАС России считает, что также необходимо расширение перечня отраслей, в которых предусмотрены специальные меры развития конкуренции, в первую очередь за счет инновационных и социально ориентированных отраслей экономики.

Глобальный финансовый кризис, затронувший всю мировую экономику, ставит перед правительством Российской Федерации задачу обеспечения стабильности национальной экономики. Реструктуризация хозяйствующих субъектов, значительные влияния капитала с целью оказания помощи финансовым институтам, осуществляющиеся во всем мире, способствуют слиянию, объединению компаний. Важным является проведение такой политики, неизбежно связанной с предоставлением преференций, с полным соблюдением конкурентных принципов.

Президент Российской Федерации Д. А. Медведев следующим образом сформулировал актуальность политики защиты и развития конкуренции: *«В сегодняшних очень непростых условиях, вызванных кризисом, мы тем не менее ни на один день не должны откладывать решение задач, которые служат дальнейшему развитию нашей экономики, нашей хозяйственной жизни.... Необходимые структурные изменения в нашей экономике могут произойти только при усилении конкуренции в каждой из российских территорий и во всех секторах экономики»*<sup>1</sup>.

Председатель правительства Российской Федерации В. В. Путин указывает, что развитие конкуренции позволит использовать сложившиеся условия для укрепления и качественного развития российской экономики: *«Сейчас мы предпринимаем целый комплекс мер по поддержке реального сектора экономики. Однако очевидно, если эти меры не будут сопровождаться последовательной политикой, направленной на развитие конкуренции, на повышение эффективности экономики, мы рискуем добиться обратного эффекта. Мы не используем кризис для укрепления и качественного развития российской экономики. Напротив, за счет мер господдержки «законсервируем» неэффективные, неконкурентоспособные производства»*<sup>2</sup>.

Текущими задачами антимонопольной политики в условиях кризиса являются:

- развитие конкуренции на российских территориях — придание конкурентной политике регионального измерения;
- развитие конкуренции как инструмента повышения эффективности экономики —

особое внимание инновационным (наукоёмким) отраслям и отраслям с высоким потенциалом увеличения производительности труда;

- обеспечение соблюдения конкурентных принципов в проведении антикризисной политики, недопущение ущемления интересов общества и бизнеса в ходе реструктуризации и финансового оздоровления компаний;
- создание максимально благоприятных условий для появления и выхода на рынки новых высокоэффективных компаний;
- снятие административных и инфраструктурных барьеров для развития предпринимательской деятельности, развитие системы информационной поддержки ведения бизнеса.

Осуществление антимонопольного регулирования, ориентированного на решение задач, поставленных президентом Российской Федерации и председателем правительства Российской Федерации, по мнению ФАС России, должно осуществляться на принципах обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, единства экономического пространства Российской Федерации, транспарентности процессов экономической концентрации, а также открытости всех решений и действий антимонопольных органов.

## 2. Макроэкономические оценки состояния конкуренции в Российской Федерации

Осенью 2008 г. в мировой экономике начался глобальный финансовый кризис. Ухудшение основных макроэкономических показателей в Российской Федерации объясняет и снижение ряда индикаторов, демонстрирующих интенсивность конкуренции в экономике. Вместе с тем ряд характеризующих интенсивность конкуренции показателей в отдельных отраслях свидетельствует об ее усилении, что говорит о наличии у россий-

<sup>1</sup> Вступительное слово на заседании Государственного совета «О мерах по развитию национальной конкурентоспособности в условиях мирового финансового кризиса». 18 ноября 2008 года. Ижевск.

<sup>2</sup> Вступительное слово на заседании Совета по конкурентоспособности и предпринимательству. 26 ноября 2008 года. Москва.

ской экономики прочного фундамента, факторов экономического роста, конкурентноспособных компаний.

Программой развития конкуренции в Российской Федерации предусматривается разработка системы показателей мониторинга конкурентной среды, включающей в том числе показатели уровня развития конкуренции; показатели административных барьеров, включая барьеры для входа на рынки; показатели концентрации на ряде важнейших товарных рынков.

Оценка конкуренции на макроуровне по данным Росстата позволяет оценить следующие признаки развития конкуренции.

## 2.1. Структурные признаки конкуренции

Общее количество предприятий и организаций, действующих в экономике Российской Федерации, по состоянию на начало 2008 г. составило, по данным Росстата, 4,67 млн единиц и выросло на 3,7% по сравнению с 2007 г. В течение 2008 г. новых организаций было зарегистрировано 526 тыс. и ликвидировано 164 тыс., т.е. прирост составил 7,7% общего числа предприятий и организаций.

По сравнению с 2005 г. стала снижаться доля крупнейших компаний в экономике страны (без учета групп лиц, в которые

они входят). Так, если в 2003–2005 гг. 10% ВВП создавалось 52, затем 19, а потом всего 10 компаниями, то за 2006–2007 гг. число таких компаний выросло до 16 (табл. 1).

Непрерывно растет число малых предприятий (в 2007 г. на 10% к 2006 г.), а также оборот малых предприятий (в 2007 г. на 28% к 2006 г.).

Увеличение общего количества экономических субъектов, занимающихся хозяйственной деятельностью, свидетельствует о расширении конкурентных отношений и возможностях развития конкурентной среды.

По отдельным отраслям экономики отмечаются следующие тенденции (табл. 2).

Продолжает сокращаться число хозяйствующих субъектов, действующих в сельском хозяйстве (–10% за 2007–2008 гг.; число ликвидированных организаций в 2008 г. превышает число созданных на 4 тыс.).

Замедляются темпы сокращения количества предприятий и организаций, производящих машины и оборудование. Если число таких экономических субъектов на начало 2008 г. сократилось на 5% по сравнению с 2007 г., то число созданных в 2008 г. организаций, занимающихся соответствующим видом экономической деятельности, впервые за последние годы превысило число ликвидированных.

Сократилось к 2008 г. (на 4,7%) количество экономических субъектов, предостав-

Таблица 1

### Количество организаций (без субъектов малого предпринимательства) с суммарной долей добавленной стоимости в ВВП

Доля добавленной стоимости в ВВП	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
10%	52	19	10	11	16
20%	710	207	69	90	128
30%	7 128	2 248	474	620	841
40%	97 937	36 601	4 320	5 364	6 429
50%	—	94 621	87 906	102 443	106 094

Источник: Росстат (письмо от 30 января 2009 г. № ИУ-03-21/280).

Таблица 2

**Распределение предприятий и организаций по видам экономической деятельности на 1 января соответствующего года; демография организаций за 2008 г.\***

Виды экономической деятельности (данные на 1 января)	2006 г. тыс. (%)	2007 г. тыс. (%)	2008 г. тыс. (%)	Изменение количества предприятий и организаций (2008 к 2007), %	Зарегистрировано организаций в 2008 г., тыс.	Ликвидировано организаций 2008 г., тыс.	Изменение за 2008 г., тыс.
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	293,2 (6,2)	261,5 (5,8)	233,6 (5,8)	-10,7	12,2	16,3	-4,1
Обработывающие производства	478,4 (10,0)	409,7 (9,1)	416,1 (9,1)	+1,6	38,3	13,9	24,4
В том числе: производство пищевых продуктов, включая напитки и табак	69,3 (1,5)	61,3 (1,4)	59,5 (1,4)	-2,9	3,4	2,8	0,7
обработка древесины и производство изделий из дерева	45,1 (0,9)	36,2 (0,8)	36,8 (0,8)	+1,7	3,7	1,4	2,3
целлюлозно-бумажное производство, издательская и полиграфическая деятельность	56,0 (1,2)	52,3 (1,2)	55,0 (1,2)	+5,2	5,4	1,3	4,1
Производство машин и оборудования	74,2 (1,6)	57,7 (1,3)	54,9 (1,3)	-4,9	3,9	1,8	2,1
Строительство	371,7 (7,8)	351,8 (7,8)	390,5 (7,8)	+11,0	66,2	12,3	53,9
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	1831,4 (38,4)	1724,3 (38,3)	1807,5 (38,3)	+4,8	210,2	62,1	148,1
В том числе: торговля автотранспортными средствами, мотоциклами, их техническое обслуживание и ремонт	85,3 (1,8)	95,1 (2,1)	110,8 (2,1)	+16,5	18,0	3,7	14,3
оптовая торговля, включая торговлю через агентов, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами	1379,9 (28,9)	1259,6 (28,0)	1317,7 (28,0)	+4,6	159,7	46,7	113,0
розничная торговля, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами; ремонт бытовых изделий и предметов личного пользования	366,1 (7,7)	369,6 (8,2)	378,9 (8,2)	+2,5	32,5	11,7	20,8

Окончание табл. 2

Виды экономической деятельности (данные на 1 января)	2006 г. тыс. (%)	2007 г. тыс. (%)	2008 г. тыс. (%)	Изменение количества пред- приятий и органи- заций (2008 к 2007), %	Зарегистри- ровано органи- заций в 2008 г., тыс.	Ликвиди- ровано органи- заций 2008 г., тыс.	Измене- ние за 2008 г., тыс.
Гостиницы и рестораны	79,7 (1,7)	80,9 (1,8)	84,7 (1,8)	+4,7	8,6	2,1	6,5
Транспорт и связь	184,5 (3,9)	193,5 (4,3)	214,9 (4,3)	+11,1	32,7	5,8	26,9
В том числе связь	23,0 (0,5)	23,8 (0,5)	26,1 (0,5)	+9,7	2,6	0,6	2,1
Финансовая деятельность	102,5 (2,1)	94,2 (2,1)	98,9 (2,1)	+5,0			0,0
Операции с недвижимым иму- ществом, аренда и предостав- ление услуг	689,8 (14,5)	659,0 (14,6)	709,5 (14,6)	+7,7	108,0	20,1	87,9
управление эксплуатацией жилого фонда	47,8 (1,0)	51,3 (1,1)	53,7 (1,1)	+4,7			
предоставление прочих ком- мунальных, социальных и персональных услуг	346,6 (7,3)	338,1 (7,5)	322,3 (7,5)	-4,7			

\* Выбраны виды экономической деятельности, в которых число предприятий и организаций составляет более 1% общего числа.

Источники: Российский статистический ежегодник 2008. Росстат; Социально-экономическое положение России. Январь 2009 г. Росстат.

ляющих прочие коммунальные, социальные и персональные услуги. Это достаточно тревожный признак, поскольку такие организации во многом определяют уровень жизни населения и являются организациями малого и среднего бизнеса, развитие которых — признак хорошей рыночной среды.

Заметно возросло число предприятий и организаций в секторах строительства и торговли автотранспортными средствами (на 11 и 16%), а также в сфере связи (9%).

В целом состояние конкурентной среды характеризует все еще высокий уровень 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, а также недостаточное информационное обеспечение. Однако наличие тенденции по выравниванию нормы прибыли говорит о снижении барьеров для межотраслевого перелива капитала. Динамика основных показателей деятельности товарных бирж свидетельствует о развитии процессов создания информационной инфраструктуры бизнеса и о снижении информационных барьеров для новых участников (табл. 3).

## 2.2. Функциональные признаки конкуренции

В ряде отраслей российской экономики показатели рентабельности до 2008 г. суще-

Таблица 3

**Рентабельность проданных товаров, продукции, работ, услуг и активов организаций  
по видам экономической деятельности, %**

	2007 г.		2008 г.	
	Рентабельность			
	проданных товаров, продукции, работ, услуг	активов	проданных товаров, продукции, работ, услуг	активов
<b>Всего</b>	<b>14,3</b>	<b>10,5</b>	<b>14,0</b>	<b>5,8</b>
В том числе: <b>сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство</b>	14,5	6,5	10,8	5,1
<b>рыболовство, рыбоводство</b>	11,0	8,1	8,8	2,7
<b>добыча полезных ископаемых</b>	31,5	16,3	27,6	12,9
Из них: добыча топливно-энергетических полезных ископаемых	31,1	16,5	24,7	12,9
добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических	33,6	15,2	49,6	13,0
из нее добыча металлических руд	34,4	16,9	62,4	16,7
<b>обрабатывающие производства</b>	18,4	14,3	17,6	11,0
из них: производство пищевых продуктов, включая напитки, и табака	10,5	6,5	10,8	6,3
текстильное и швейное производство	4,9	1,9	4,7	1,0
производство кожи, изделий из кожи и производство обуви	6,9	5,4	8,0	4,0
обработка древесины и производство изделий из дерева	9,6	4,8	3,0	-3,5
целлюлозно-бумажное производство; издательская и полиграфическая деятельность	11,6	9,7	9,4	4,3
В том числе: производство целлюлозы, древесной массы, бумаги, картона и изделий из них	13,0	8,7	8,9	1,8
издательская и полиграфическая деятельность, тиражирование записанных носителей информации	9,4	12,1	10,3	10,4
производство кокса и нефтепродуктов	28,3	21,7	28,6	18,3
Из них: производство кокса	19,9	15,0	14,6	16,4
производство нефтепродуктов	28,5	21,8	29,1	18,4
химическое производство	19,7	15,3	32,5	22,3
производство резиновых и пластмассовых изделий	8,1	8,3	7,0	2,6
производство прочих неметаллических минеральных продуктов	29,0	21,4	22,6	10,2
металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	32,4	24,0	25,9	16,5
В том числе: металлургическое производство	36,8	25,5	29,1	17,6
производство готовых металлических изделий	8,6	8,7	8,4	6,7
производство машин и оборудования	9,4	6,8	8,7	5,9
производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования	10,2	8,9	9,1	6,7
производство транспортных средств и оборудования	6,6	3,9	4,4	-1,1

Окончание табл. 3

	2007 г.		2008 г.	
	Рентабельность			
	проданных товаров, продукции, работ, услуг	активов	проданных товаров, продукции, работ, услуг	активов
<b>производство и распределение электроэнергии, газа и воды</b>	5,3	3,3	4,7	1,4
Из них: производство, передача и распределение электроэнергии, газа, пара и горячей воды	5,3	3,5	4,6	2,2
Из них: производство, передача и распределение электроэнергии	7,4	4,1	6,9	2,9
производство и распределение газообразного топлива	4,6	2,3	3,2	4,2
<b>строительство</b>	6,3	4,4	7,0	3,8
<b>оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования</b>	9,5	8,6	11,7	4,2
В том числе: торговля автотранспортными средствами и мотоциклами, их техническое обслуживание и ремонт	6,3	15,6	5,3	9,3
оптовая торговля, включая торговлю через агентов, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами	11,5	8,6	15,1	3,9
розничная торговля, кроме торговли автотранспортными средствами и мотоциклами; ремонт бытовых изделий и предметов личного пользования	4,0	5,8	4,1	4,9
<b>гостиницы и рестораны</b>	16,2	14,1	10,7	8,9
<b>транспорт и связь</b>	16,3	6,8	13,7	5,2
Из них: деятельность железнодорожного транспорта	8,4	2,9	6,6	1,3
деятельность прочего сухопутного транспорта	-3,9	0,8	-4,3	0,9
транспортирование по трубопроводам	17,6	9,7	18,9	6,8
связь	39,2	17,2	30,6	14,3
<b>финансовая деятельность</b>	6,2	19,4	5,5	-41,5
<b>операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг</b>	11,5	12,8	12,0	3,8
Из них: управление эксплуатацией жилого фонда	-7,7	-0,3	-4,3	-0,4
научные исследования и разработки	10,2	4,8	10,9	3,6
<b>государственное управление и обеспечение военной безопасности; обязательное социальное обеспечение</b>	2,8	2,2	6,1	4,5
<b>образование</b>	7,6	5,8	8,3	6,0
здравоохранение и предоставление социальных услуг	8,5	6,2	8,7	5,9
предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	12,7	10,5	15,4	9,4
Из них: деятельность по организации отдыха и развлечений, культуры и спорта	17,5	23,3	22,5	20,9

Источник: Социально-экономическое положение России. Январь 2009 г. Росстат.

ственно превышали средние показатели для экономики в целом (добыча металлических руд, химическое производство, производство нефтепродуктов, металлургическое производство, связь). Усиление конкурентной борьбы в 2008 г. привело к определенному выравниванию разброса показателей рентабельности, к снижению нормы прибыли и показателей рентабельности до среднего для экономики уровня.

Несмотря на глобальный финансовый кризис, рентабельность проданной продукции для экономики в целом практически не изменилась и осталась на уровне 14%. Снижение рентабельности происходило в высокорентабельных отраслях, ориентированных на экспорт (добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, металлургические производства, производство неметаллических минеральных продуктов); в отраслях со значительным внутренним рынком (связь).

Рост рентабельности продаж наблюдался в строительстве, сфере услуг, научных исследованиях и разработках.

Основой для формирования справедливых рыночных цен на массовую сырьевую продукцию является биржевое ценообразование. В 2007 г. в том числе в результате действий Федеральной антимонопольной службы, выдавшей ряду занимающих доминирующее положение компаний предписания о реализации продукции через биржи по определенным правилам, качественно увеличился оборот бирж. В 2008 г. эта позитивная динамика продолжила свое развитие: в 1,5 раза увеличилось число торгов, на 30% — число сделок, на 40% — биржевой оборот (в основном за счет роста торговли зерном) (табл. 4).

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 концентрации не означает низкого уровня конкуренции на рынке. Напротив, для ряда отраслей высокий уровень концентрации является необходимым условием эффективности.

Таблица 4

#### Основные показатели деятельности товарных бирж

	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Число бирж (на конец года)	26	23	28
Проведено торгов, тыс.	1,7	1,8	2,8
Заключено сделок с реальным товаром, тыс.	4,9	36	46,2
Биржевой оборот по сделкам с реальным товаром (в фактически действовавших ценах, без оборота по фьючерсным сделкам), млн руб.	5345	46895	66800
В том числе:			
потребительские товары, зерно	989	3409	32183
продукция производственно-технического назначения	4071	43412	33649
прочие товары (включая сделки по продаже экспортных (импортных) квот и квот на использование водных биоресурсов)	285	74,1	75,9

Источники: Российский статистический ежегодник 2008. Росстат; Социально-экономическое положение России. Январь-февраль 2009 г. Росстат.

### 3. Динамика нарушений антимонопольного законодательства в 2007–2008 гг.

Объем работы ФАС России в сфере пресечения нарушений антимонопольного законодательства (без учета контроля и надзора за соблюдением хозяйствующими субъектами законодательства в сфере государственного заказа, естественных монополий, рекламы, иностранных инвестиций, электроэнергетики, природопользования) в 2008 г. продолжал увеличиваться (табл. 5).

В ФАС России поступило 10 704 заявления о нарушении антимонопольного законодательства, что на 12,5% больше, чем в 2007 г. Как и ранее, около 2/3 заявлений были необоснованными — по результатам их рассмотрения было отказано в возбуждении дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства. Вместе с тем такой рост числа заявлений говорит о расширении угроз конкуренции.

За 2008 г. ФАС России было выявлено 7247 нарушений антимонопольного законодательства (с учетом поданных в суд исков

без возбуждения дела). В отчетном периоде усилилась тенденция их прироста — с 7,1% в 2007 г. до 28,7% в 2008 г. (в сравнении с предыдущим годом).

Количество дел, возбужденных ФАС России по признакам нарушения антимонопольного законодательства, также продолжает расти. В 2008 г. антимонопольными органами было возбуждено 6541 дело, что на 40% больше, чем в 2007 г. Доля дел, возбужденных по инициативе антимонопольных органов, практически не изменилась и составила около 54% общего количества дел.

Структура поступивших заявлений (57,5% — злоупотребление доминирующим положением, 30,6% — действия органов власти, 8,5% — недобросовестная конкуренция, 3,2% — согласованные действия хозяйствующих субъектов) в целом не претерпела существенных изменений по сравнению с предшествующими годами.

Структура выявленных нарушений в разрезе статей Закона о защите конкуренции в 2008 г. претерпела некоторые изменения по сравнению с 2007 г. (рис. 1): 23,2% общего количества выявленных нарушений приходится на злоупотребление доминирую-

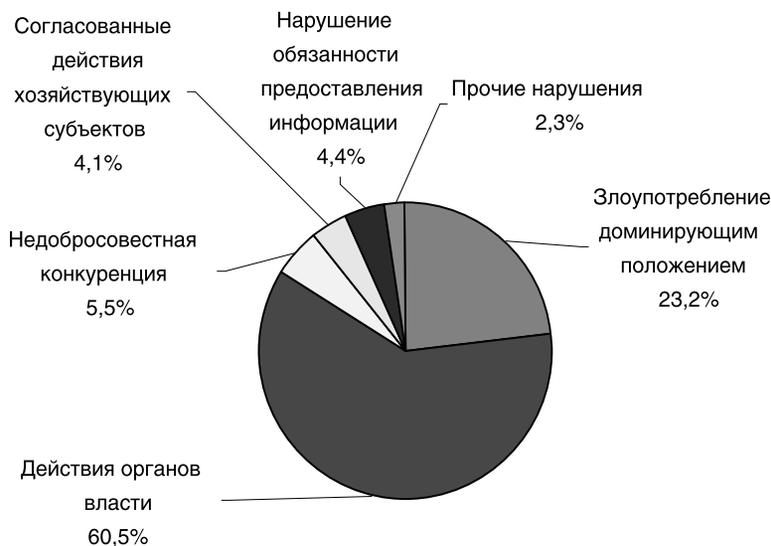


Рис. 1. Структура выявленных нарушений в разрезе статей Закона о защите конкуренции



**Рис. 2.** Структура выявленных нарушений в разрезе рынков в отдельных сферах деятельности

щим положением (снижение по сравнению с 2007 г. на 5,1 пункта), 60,5% — действия органов власти (рост на 7,7 пункта), 5,5% — недобросовестная конкуренция (снижение на 2,1 пункта), 4,1% — согласованные действия хозяйствующих субъектов (без изменений). Нарушение обязанности представления информации составило 4,4% общего количества выявленных нарушений.

При этом количество выявленных нарушений ст. 10 Закона о защите конкуренции (запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением) выросло на 5,9%, ст. 11 (запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия хозяйствующих субъектов) — на 31,9%, ст. 15–21 (запрет на антиконкурентные акты и действия органов власти) — на 44,9%. В то же время количество выявленных нарушений ст. 14 (запрет на недобросовестную конкуренцию) сократилось на 6,6%.

В разрезе рынков в отдельных сферах деятельности (рис. 2) больше всего выявлено нарушений в сфере электро-, теплоэнер-

гии (13,8% общего количества выявленных нарушений); операций с недвижимым имуществом, включая землю (13,2%); на рынке страховых услуг (10,3%); в сфере торговли, общественного питания, бытового обслуживания (9,5%); в сфере жилищно-коммунального хозяйства (7,9%).

ФАС России проводит политику адвокатуры конкуренции. Антимонопольные органы стремятся создать условия, при которых всем участникам рынка очевидны эффективность конкуренции и необходимость соблюдения требований антимонопольного законодательства.

Вместе с тем на 95% выросло число решений о наличии соглашений, согласованных действий хозяйствующих субъектов; на 74% — решений об антиконкурентных действиях органов власти. Это соответствует тем угрозам, на которые указывал ФАС России в предыдущем докладе: угрозе картелей и угрозе вмешательства в конкурентную среду со стороны государства.

По результатам работы комиссий по рассмотрению дел о нарушении антимонополь-

Таблица 5

**Динамика основных показателей, характеризующих итоги контроля  
соблюдения антимонопольного законодательства в 2007–2008 гг.**

Нормы антимонопольного законодательства*	Год	Принято заявлений	Возбуждено дел	Принято решений о признании факта нарушения	Выявлено нарушений**
Запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением	2006	3895	1166	647	1428
	2007	5290	1331	676	1590
	2008	6156	1639	862	1684
	2008 к 2007, %	116,4	123,1	127,5	105,9
Запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия хозяйствующих субъектов	2006	367	124	62	161
	2007	195	232	94	226
	2008	341	359	183	298
	2008 к 2007, %	174,9	154,7	194,7	131,9
Запрет на недобросовестную конкуренцию	2006	746	372	231	399
	2007	840	448	315	423
	2008	906	517	303	395
	2008 к 2007, %	107,9	115,4	96,2	93,4
Запрет на антиконкурентные акты и действия органов власти***	2006	2700	2002	1187	2460
	2007	3153	2250	1399	2970
	2008	3276	3523	2432	4304
	2008 к 2007, %	103,9	156,6	173,8	144,9

\* Не отражены дела по ст. 25, 34, 35, 38 Закона о защите конкуренции, на которые суммарно приходится около 5% нарушений.

\*\* Показатель «Выявлено нарушений антимонопольного законодательства» исчисляется путем суммирования количества нарушений, устраненных до возбуждения дела, выявленных по результатам рассмотрения заявлений и проведенных проверок; общего количества возбужденных дел за нарушение антимонопольного законодательства за вычетом количества решений о прекращении производства по делу в случае неподтверждения факта нарушения.

\*\*\* К запрету на антиконкурентные акты и действия органов власти в 2008 г. в дополнение к нарушениям ст. 15–21 Закона относятся также нарушения новой ст. 17.1 Закона о защите конкуренции.

Источник: Составлено по данным ведомственной отчетности.

ного законодательства в 2008 г. антимонопольные органы в 61% случаев (от числа возбужденных дел) признавали наличие антиконкурентных действий органов власти, в 22% — по злоупотреблению доминирующим положением; в 8% — недобросовестную конкуренцию; в 5% — соглашения, согласованные действия.

Что касается нарушения других статей Закона о защите конкуренции, то в 2008 г. ФАС России 341 раз возбуждал дела и 122 раза признавал нарушение обязанности представления информации.

Увеличивается количество исков в суды о признании недействительными решений антимонопольных органов. В судах Российской Федерации за отчетный период было обжаловано 1091 решение ФАС России, т. е. фактически обжалуется каждое четвертое решение о признании нарушения (это несколько меньше, чем в 2007 г., когда обжаловалось каждое третье решение антимонопольного органа о признании нарушения, но существенно выше, чем в 1990-е годы).

В судах недействительными признается в среднем только около 20% обжалованных решений антимонопольных органов. В связи с длительностью сроков рассмотрения дел в судах непрерывно происходит увеличение массива дел, находящихся в стадии рассмотрения.

Вместе с тем доля решений антимонопольных органов, признанных судом законными в полном объеме, неуклонно повышается (табл. 6). Если в 2007 г. доля таких решений среди обжалованных составляла 32%, то в 2008 г. — уже 35% (если рассматривать соотношение решений, признанных законными в полном объеме, и решений, признанных недействительными, то оно выросло на 10%).

Если в 2007 г. особенностью был рост числа решений по делам об антиконкурентных действиях органов власти, которые суды признавали недействительными, то в 2008 г. такой рост наблюдался по делам ФАС России против естественных монополий. Если в 2007 г. дела против естественных монополий составляли только 13% среди решений, признанных недействительными, то в 2008 г. — уже 24,5%. При этом доля дел против естественных монополий среди решений ФАС не изменилась: 15% общего числа решений (40% решений по злоупотреблению доминирующим положением).

Структура принятых ФАС России решений о признании фактов нарушений антимонопольного законодательства в разрезе отдельных норм Закона о защите конкуренции в 2008 г. выглядела следующим образом (рис. 3).

Злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением (ст. 10)

Таблица 6

**Прохождение решений антимонопольных органов через судебные инстанции в случае их обжалования в 2007–2008 гг.**

	2007 г. — всего	2008 г. — всего
Обжаловано решений в суд	844	1091
Решения, признанные судом законными в полном объеме	276	383
Решения, признанные судом частично недействительными	39	21
Решения, признанные судом полностью недействительными	173	220
Решения в стадии судебного обжалования	356	518

является второй по распространенности группой нарушений на российских товарных рынках. Наиболее распространенным видом злоупотреблений является навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора, — 21%. Нарушения установленного порядка ценообразования (это дела против естественных монополий) — вторая по значимости подгруппа нарушений, на которую приходится 17% нарушений. На необоснованный отказ от заключения договора приходится 12% решений.

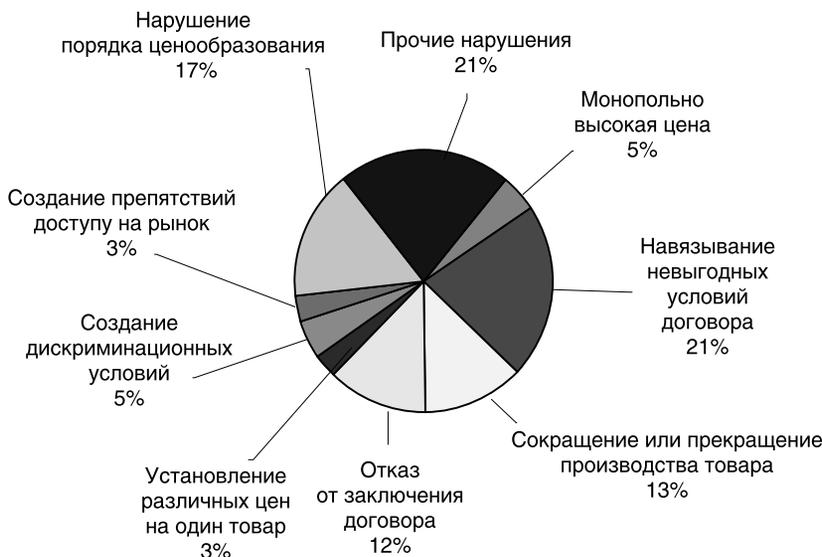
В 2008 г. 55% нарушений было совершено в секторе тепло- и электроэнергетики, 11% — в сфере жилищно-коммунального хозяйства, 9% — в сфере газа. Как и в предшествующие годы, около 40% нарушений приходится на субъекты естественной монополии.

Что касается нарушений запрета на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия хозяйствующих субъектов (ст. 11 Закона о защите конкуренции), то наиболее распространенными

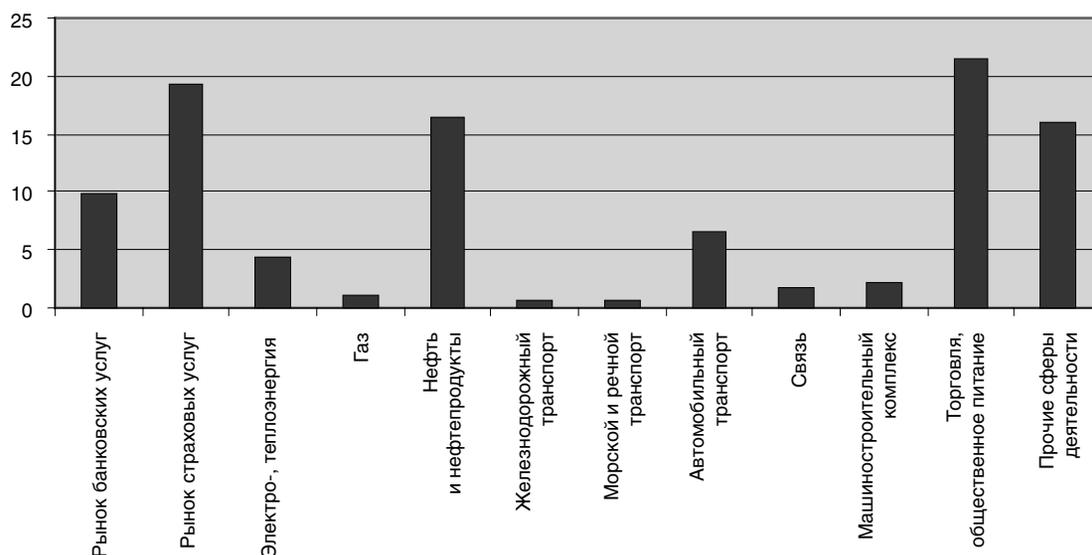
видами были соглашения об установлении или поддержании цен (тарифов), скидок — 44% соглашений. На втором месте были соглашения о создании препятствий доступу на рынок, выходу с рынка — 18%. На необоснованный отказ от заключения договоров пришлось 13% соглашений.

Если рассматривать отраслевую структуру нарушений, то в 2008 г. в структуре решений ФАС России о наличии соглашений, согласованных действий наибольшие доли имеют отрасли сферы услуг: 21% — торговля, 19% — страховые услуги, 10% — банковские услуги. На нефть и нефтепродукты пришлось 16% решений (рис. 4).

Работа антимонопольных органов в 2008 г. показывает, что антиконкурентные действия органов власти не сокращаются и представляют собой наибольшую угрозу. В группу соответствующих нарушений входят ограничивающие конкуренцию акты и действия или бездействие (ст. 15 Закона о защите конкуренции), ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия (ст. 16); несоблюдение антимонопольных требований к торгам



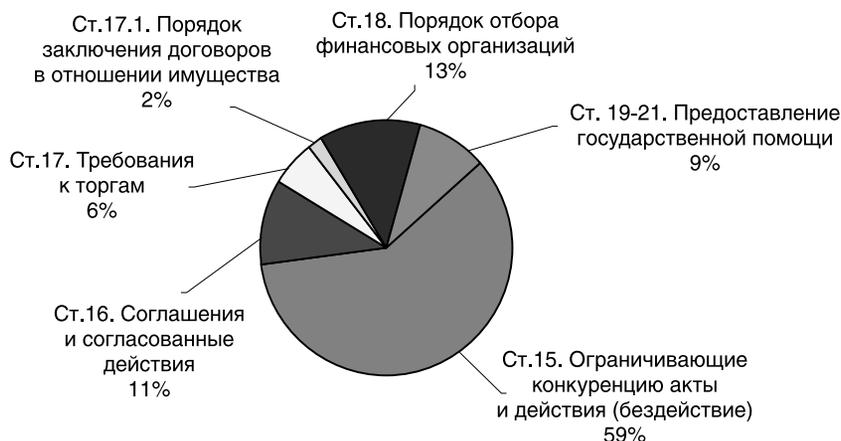
**Рис. 3.** Структура принятых решений о злоупотреблении доминирующим положением в разрезе отдельных норм ст. 10 Закона о защите конкуренции



**Рис. 4.** Структура принятых решений о нарушении статьи 11 Закона о защите конкуренции (соглашения, согласованные действия) в отраслевом разрезе, %

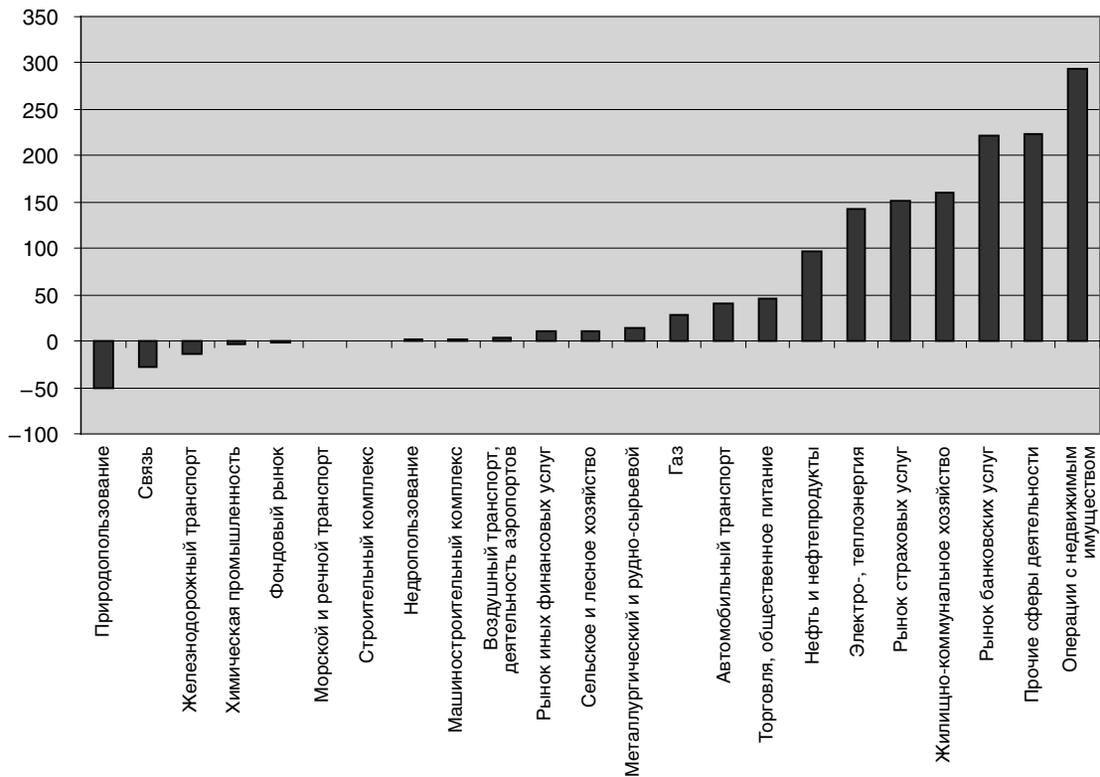
(ст. 17), к заключению договоров в отношении государственного и муниципального имущества (ст. 17.1); отбору финансовых организаций (ст. 18), предоставлению государственной или муниципальной помощи (ст. 19–21).

На рис. 5 видно, что основными в структуре выявленных нарушений являются нарушения ст. 15 Закона. На них приходится 59% нарушений органов власти. Наиболее часто осуществляется необоснованное препятствование осуществлению деятель-



**Рис. 5.** Структура принятых решений ФАС России о нарушении запретов на антиконкурентные действия органов власти в разрезе статей Закона о защите конкуренции\*

\* При подсчете долей из нарушений антимонопольных требований к торгам и требований к отбору финансовых организаций учитывались только нарушения органов власти.



**Рис. 6.** Прирост числа решений о признании нарушения антимонопольного законодательства, 2008 г. к 2007 г.

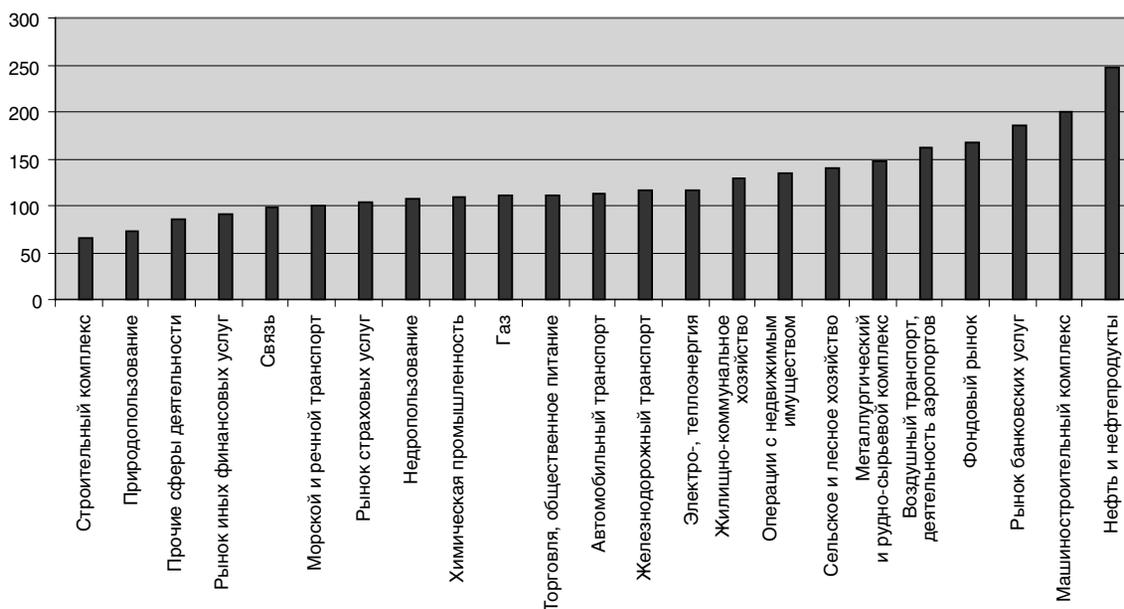
ности хозяйствующих субъектов (453 решения). В отличие от предшествующих периодов существенно сократилась доля действий, прямо запрещенных законодательством (ограничения на создание хозяйствующих субъектов, установление запрета на перемещение товаров и т. д.). В то же время на долю «прочих нарушений» приходится более 53%, что свидетельствует об усложнении характера незаконного вмешательства органов власти в хозяйственные экономические процессы.

В отраслевом разрезе преобладают дела по фактам нарушений в сферах операций с недвижимым имуществом, услуг по перевозкам автомобильным транспортом, ЖКХ, а также торговли и общественного питания. Объяснить это можно тем, что наибольшая доля нарушений ст. 15 Закона о

защите конкуренции связана с действиями органов местного самоуправления. Также существенная доля (30%) приходится на действия федеральных органов исполнительной власти.

Следующим по важности (второе место среди принятых решений) видом нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов власти является нарушение антимонопольных требований к отбору финансовых организаций (ст. 18 Закона) — 13% нарушений.

Среди запретов на недобросовестную конкуренцию (ст. 14) в структуре нарушений в 2008 г. наибольшую долю имеет продажа товаров с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности (32%), на втором месте — распространение ложных сведений (17%).



**Рис. 7.** Изменение числа заявлений о признаках нарушения антимонопольного законодательства, 2008 г. к 2007г., %

Что касается отраслевой структуры нарушений, то наиболее распространены нарушения в сфере торговли и общественного питания, а также в сфере страховых услуг (табл. 6).

Если рассматривать изменение числа заявлений о нарушениях в разрезе отраслей (отражает субъективное восприятие состояния конкуренции в данных сферах участниками рынка) и динамику числа решений ФАС России о наличии нарушения (отража-

ет фактическую картину), то мы увидим следующее (рис. 7).

Наибольшее относительное ухудшение состояния конкуренции, по оценке участников оборота, наблюдалось в сфере нефти и нефтепродуктов, машиностроительном комплексе, рынке банковских услуг. Лидерами же по абсолютному приросту числа нарушений были операции с недвижимостью, рынок банковских услуг и жилищно-коммунальное хозяйство.

**ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****РАСПОРЯЖЕНИЕ  
от 19 мая 2009 г. № 691-р**

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. № 691-р

## ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Введение

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. № 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 г., 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 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 г. 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 — электро-сетевого 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 с 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 существенным образом 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% в 2007 г. При этом количество нарушений, совершенных органами власти, по сравнению с 2006 г. возросло на 17%, а доля повторных нарушений составила 22% 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 адвокатированию 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 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-розыскные 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-розыскных мероприятий, адвокатирования 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 г. ФАС России рассмотрено 1331 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 гг. 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%, практически всегда признается доминирующей, а при доле меньше 35% 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 позволяют 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 со стороны как хозяйствующих субъектов, так и 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 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 ускорения 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 для 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 «квазиконкурентных» 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 быстрой 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 (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 г., 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.