

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 26 декабря 2008 года № 59К (636) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности действующего законодательства о конкуренции на товарных рынках и на рынке финансовых услуг, а также о естественных монополиях в Министерстве экономического развития Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службе за 2006-2007 годы и истекший период 2008 года»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Направить представление Счетной палаты руководителю Федеральной антимонопольной службы.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности действующего законодательства о конкуренции на товарных рынках и на рынке финансовых услуг, а также о естественных монополиях в Министерстве экономического развития Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службе за 2006-2007 годы и истекший период 2008 года»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.4.25 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2008 год.

Цели контрольного мероприятия

Определение эффективности действующего законодательства о конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг и о естественных монополиях; определение эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности в пределах своей компетенции и контролю за соблюдением законодательства о конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг и о естественных монополиях.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты по регулированию в сфере конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг и в сфере деятельности естественных монополий, методологическое и организационное обеспечение работы федеральных органов исполнительной власти в данной сфере деятельности; сведения, предоставляемые в уполномоченный орган хозяйствующими субъектами; аналитические материалы по практике применения законодательства о конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг и о естественных монополиях, а также информация по вопросам осуществления надзора в установленной сфере деятельности; планы и прогнозные показатели деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также отчеты об их исполнении; результаты контрольных мероприятий за соблюдением конкуренции на товарных рынках и на рынке финансовых услуг, а также в сфере деятельности естественных монополий.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство экономического развития Российской Федерации; Федеральная антимонопольная служба.

Проверяемый период деятельности: 2006-2007 годы и истекший период 2008 года.

Срок проведения контрольного мероприятия: с 14 октября по 5 декабря 2008 года.

Результаты контрольного мероприятия

1. Федеральная антимонопольная служба

1.1. Общие вопросы организации деятельности ФАС России как уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности и контролю за соблюдением законодательства о конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг и о естественных монополиях

ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в том числе, функции по принятию нормативных правовых актов, контролю за соблюдением антимонопольного законодательства и законодательства в сфере деятельности естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа).

В ведении ФАС России находятся 82 территориальных органа, осуществляющих свою деятельность в 83 субъектах Российской Федерации. Руководство деятельностью ФАС России осуществляет Правительство Российской Федерации.

В настоящий момент структура центрального аппарата ФАС России состоит из 21 управления, из которых 16 осуществляют непосредственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и законодательства о естественных монополиях.

Основные полномочия ФАС России в сфере деятельности, относящейся к предмету контрольного мероприятия, определены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».

ФАС России решает задачи контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, в том числе: контроля за экономической концентрацией; антимонопольного регулирования в сферах деятельности, относящихся к естественным монополиям; государственного контроля в сферах естественных монополий; оценки влияния на конкурентную среду мер защиты от неблагоприятной иностранной конкуренции; снижения барьеров для входа на рынок хозяйствующих субъектов; обеспечения конкуренции на всей территории Российской Федерации; повышения конкурентоспособности товаров российского производства на мировом товарном рынке.

В докладах о результатах и основных направлениях деятельности ФАС России определена ее миссия - обеспечение свободы конкуренции и ограничение монополистической деятельности в рамках единого экономического пространства Российской Федерации.

Руководствуясь миссией, ФАС России ставит перед собой 3 стратегические цели:

1. Создание условий для развития конкуренции в сферах деятельности хозяйствующих субъектов, не являющихся субъектами естественных монополий.

2. Предотвращение и пресечение антиконкурентного вмешательства органов государственной власти и местного самоуправления в функционирование рынков, повышение эффективности использования бюджетных средств при размещении государственного и муниципального заказов.

3. Обеспечение равного доступа к товарам (работам, услугам), реализуемым субъектами естественных монополий, и развитие конкуренции в потенциально конкурентных видах деятельности субъектов естественных монополий.

Для осуществления мониторинга и оценки степени достижения стратегических целей и тактических задач ФАС России разработана система показателей. Целевые значения показателей, разработанные на основе результатов независимых исследований, анализа данных ведомственной статистики, экспертных оценок и соответствующие значению аналогичных показателей в зарубежных странах с эффективной системой предупреждения и пресечения антиконкурентных действий, представлены в таблице:

Цели и показатели	Единица измерения	Отчетный период			Целевое значение	Год достижения целевого значения
		2006 г.	2007 г.	текущий период 2008 г.		
Создание условий для развития конкуренции в сферах деятельности хозяйствующих субъектов, не являющихся субъектами естественных монополий						
Место ФАС России в международном рейтинге эффективности деятельности конкурентных ведомств	порядковый номер	38	36	35	30	2015
Доля хозяйствующих субъектов от общего числа опрошенных, считающих, что состояние конкурентной среды улучшилось за истекший год	%	23,5	27	30	50	2015
Предотвращение и пресечение антиконкурентного вмешательства органов государственной власти и местного самоуправления в функционирование рынков, повышение эффективности использования бюджетных средств при размещении государственного и муниципального заказов						
Доля хозяйствующих субъектов от общего числа опрошенных, считающих, что антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления стало меньше за истекший год	%	6	6	9	20	2015
Обеспечение равного доступа к товарам (работам, услугам), реализуемым субъектами естественных монополий, и развитие конкуренции в потенциально конкурентных видах деятельности субъектов естественных монополий						
Доля потребителей услуг естественных монополий, считающих, что доступность услуг естественных монополий возросла за истекший год	%	23,5	27	28	50	2015

Анализ показателей свидетельствует о том, что несмотря на повышение места ФАС России в международном рейтинге эффективности деятельности конкурентных ведомств, доля хозяйствующих субъектов от общего числа опрошенных, считающих, что антиконкурентных действий органов государственной власти и местного самоуправления стало меньше за истекший год, и доля потребителей услуг естественных монополий, считающих, что доступность услуг естественных монополий возросла за истекший год, далеки от целевых значений.

1.2. Состояние конкурентной среды на товарных рынках, на рынке финансовых услуг и в сферах деятельности естественных монополий

Председатель Правительства Российской Федерации 26 ноября 2008 года на заседании Совета по конкурентоспособности и предпринимательству отметил, что в условиях глобального финансового кризиса вопросы развития конкуренции приобретают актуальное значение. В своем докладе о развитии конкуренции В. В. Путин выделил 2 основные задачи:

1. Защита конкуренции с использованием мер антимонопольного характера, а именно: активизация борьбы с картелями, ужесточение ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

2. Формирование конкурентных рынков.

Стратегические задачи конкурентной политики были сформулированы Президентом Российской Федерации в выступлении «О стратегии развития России до 2020 года»:

- развитие новых секторов глобальной конкурентоспособности, прежде всего, в высокотехнологичных отраслях;

- развитие рыночных институтов и конкурентной среды, которая будет мотивировать предприятия снижать издержки, обновлять продукцию и гибко учитывать запросы потребителей.

В целях обеспечения проведения анализа товарных рынков приказом Федеральной антимонопольной службы от 3 октября 2006 года № 249 была создана комиссия, которая:

- рассматривала предложения структурных подразделений центрального аппарата и территориальных органов ФАС России к проекту плана работы Службы по анализу товарных рынков;

- разрабатывала проекты планов работы ФАС России по анализу товарных рынков;

- рассматривала материалы проведенного анализа товарных рынков.

В целях осуществления контроля и надзора за состоянием конкурентной среды на товарных рынках приказом ФАС России от 9 ноября 2006 года № 285 утвержден план работы ФАС России по анализу состояния конкуренции на товарных рынках на период до 2008 года. При проведении анализа ФАС России руководствуется приказами от 25 марта 2006 года № 108 «Об утверждении порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке» и от 31 марта 2003 года № 86 «Об утверждении методических рекомендаций по порядку проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на рынке финансовых услуг» (в редакции приказа МАП России от 29 августа 2003 года № 284).

В соответствии со статьей 23 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции) ФАС России ежегодно представляет в Правительство Российской Федерации доклад о состоянии конкуренции, подготовленный на основании проведенного анализа состояния товарных рынков (далее - Доклад). В Докладе за 2007 год рассмотрены особенности формирования конкурентной среды в современных условиях, цели и задачи защиты конкуренции, макроэкономические оценки состояния конкуренции в российской экономике, дана оценка участников рынков и состояние конкуренции в основных секторах экономики. Кроме того, в Докладе представлены предложения, направленные на стимулирование конкуренции на товарных рынках Российской Федерации.

В Докладе отмечается, что в последние годы происходит сближение показателей концентрации производства в российской экономике со сравнимыми показателями развитых зарубежных стран. В то же время существуют и негативные тенденции:

- ряд отраслей российской экономики (например, производство первичного алюминия, синтетического каучука, отдельных видов продукции черной металлургии) является избыточно концентрированным в сравнении с уровнем концентрации в сопоставимых отраслях развитых стран. В добыче полезных ископаемых и металлургии наблюдается завышенный уровень рентабельности, свидетельствующий о недостатке конкуренции. На рынках металлургической промышленности предприниматели отмечают значительное снижение конкуренции;

- неуклонно сокращается количество предприятий сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства, обрабатывающих производств, по производству машин и оборудования, то есть возможности для развития конкурентных отношений в этих сферах с годами уменьшаются;

- особую опасность представляет рост крупнейших российских компаний. Их высокий удельный вес в отношении к ВВП страны позволяет предположить наличие у таких компаний возможности антиконкурентного влияния на рынки. Так, если в 2003 году 10 % суммарной добавленной стоимости в ВВП составляли 52 хозяйствующих субъекта, то в 2006 году - 11 хозяйствующих субъектов, что говорит о имеющейся тенденции укрупненного роста концентрации производства.

В Докладе отмечено существование значительных антиконкурентных тенденций: с одной стороны, крупные компании в своем стремлении к наращиванию прибыли всегда будут стремиться к занятию и использованию доминирующего положения на товарном рынке; с другой стороны - хозяйствующие субъекты вместо развития добросовестной конкуренции заинтересованы в получении преимуществ и создании конкурентам барьеров для входа на рынок с помощью государства.

Особо в Докладе сказано об угрозе конкуренции, связанной с формированием государственных корпораций, деятельностью субъектов естественных монополий, действиями органов власти и рисками возникновения картелей, которые требуют незамедлительного реагирования со стороны государства.

Вследствие того, что государственные корпорации обладают политическим и административным ресурсами и растущими финансовыми возможностями, они могут оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на смежных со сферами их деятельности товарных рынках. Формирование государственных корпораций связано с созданием для них исключительных условий хозяйственной деятельности, делающих невозможным конкуренцию с ними хозяйствующих субъектов, не имеющих таких ресурсов и условий для осуществления хозяйственной деятельности.

По мнению ФАС России, в целях защиты конкуренции необходимо:

- усилить антимонопольный контроль за государственными корпорациями;
- расширить использование государственными корпорациями конкурсных механизмов при закупке товаров, работ, услуг для их нужд.

В 2007 году в Российской Федерации имелись 3 крупнейших субъекта естественных монополий: ОАО РАО «ЕЭС России», ОАО «Газпром» и ОАО «РЖД». В процессе антимонопольного контроля за деятельностью данных хозяйствующих субъектов ФАС России был выявлен ряд проблем и рисков, связанных с инфраструктурным обеспечением страны в сферах электроэнергетики, газоснабжения и железнодорожных перевозок:

- сохранение власти естественного монополиста в потенциально конкурентных сегментах и его переход на смежные рынки;
- угроза, связанная с недостаточным инвестированием в целевые производственные мощности и инфраструктурный комплекс естественной монополии;
- рост ценового давления на экономику со стороны естественных монополий вследствие их неэффективности.

По мнению ФАС России, на большинстве товарных рынков России наблюдаются факторы, способствующие вступлению хозяйствующих субъектов в сговор, в том числе такие как: небольшое число хозяйствующих субъектов на рынке; аналогичный уровень технологии и структуры затрат; превышение предложения над спросом в отрасли; наличие избытка производственных мощностей; низкая наукоемкость продукции.

На сегодняшний день в Российской Федерации можно выделить сразу несколько отраслей, в которых наиболее остро стоит проблема осуществления участниками рынка антиконкурентных действий: оптовая и розничная торговля нефтепродуктами; агропромышленный комплекс и розничная торговля; банковская сфера (потребительское кредитование); фармацевтическая, металлургическая и химическая промышленность.

На рынках сырой нефти и продуктов ее переработки доминируют вертикально-интегрированные компании (далее - ВИНК), свободный рынок нефти практически отсутствует. Более 80 % нефти в Российской Федерации добывается 5 крупными ВИНК (НК «Роснефть», ОАО «НК «ЛУКОЙЛ», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Газпром»), более 75 % российской нефти перерабатывается на заводах, контролируемых теми же 5 ВИНК.

Продолжает сокращаться количество малых независимых добывающих компаний и объем добываемой ими нефти (с 1998 года по 2007 год объем добычи нефти малыми предприятиями снизился в 2 раза - с 10 % от общего объема до 5 %). Количество независимых АЗС за последние 3 года снизилось с 70 до 50 %. Таким образом, доминирование ВИНК при крупнооптовой реализации нефтепродуктов определяет монополизацию региональных оптовых рынков нефтепродуктов.

Более 2/3 всех злоупотреблений доминирующим положением фиксируется в сфере электроэнергетики. Наибольшая доля нарушений в этой сфере связана с деятельностью сетевых компаний. Следует также отметить большое количество нарушений, связанных с препятствованием доступу на оптовый рынок электроэнергии со стороны смежных сбытовых организаций.

Рынок газа в России также является высококонцентрированным с неразвитой конкуренцией. ОАО «Газпром» добывает более 80 % газа в России и реализует более 90 %. Также ОАО «Газпром» является собственником единой системы газоснабжения, что позволяет ему контролировать доступ независимых организаций к ОАО «Газпром» и ограничивать возможность независимых организаций наращивать долю реализации газа в общероссийском масштабе.

Конкуренция на рынке международных воздушных перевозок ограничена, большинство маршрутов монополизировано. В соответствии с межправительственными соглашениями о воздушном сообщении на каждом международном маршруте действует, как правило, 1 авиакомпания от каждой страны. Отсутствует конкурсный механизм назначения перевозчика.

Рынок грузовых авиаперевозок является высококонцентрированным. Так, при общем числе авиаперевозчиков, работающих на рынке грузовых перевозок, более 70, около 80 % грузооборота обеспечивают 20 авиакомпаний, при этом на долю 4 крупнейших из них приходится до 70 % грузооборота.

Рынок услуг аэропортов не развит. Наличие конкуренции на данном рынке наблюдается только в Москве. С 1992 года количество аэропортов сократилось с 1302 до 351.

Опасной тенденцией на рынке услуг морского транспорта является вытеснение государственными органами с рынка частных компаний, работающих в портах Российской Федерации, и монополизация рынков подведомственными государственными предприятиями.

Так, ФГУП «Росморпорт», являясь аффилированным лицом с морскими администрациями портов, вытесняет с их помощью с рынка портовых услуг конкурирующие частные сервисные компании: лоцманские, экологические, буксировочные и другие. А после вытеснения конкурентов, став монополистом, устанавливает монопольно высокую цену на свои услуги.

Отрасль характеризуется высокими барьерами входа на рынок: государственное регулирование тарифов на погрузочно-разгрузочные работы на морском транспорте; трудности при получении частным инвестором земельного участка, соприкасающегося с водной акваторией с гарантированными глубинами для крупнотоннажных судов; отсутствие гарантий для инвесторов: неопределенность условий аренды государственного имущества в российских портах (договоры аренды причалов перезаключаются каждые 11 месяцев), отсутствие справедливой (по конкурсу) системы сдачи причалов в аренду - не более 35 % одному хозяйствующему субъекту (группе лиц) при наличии желающих.

Рынки городских пассажирских перевозок являются проблемными. На этих рынках, как правило, доминируют муниципальные перевозчики, для которых муниципальные власти устанавливают монопольное положение: ограничивают доступ частным перевозчикам (маршрутным такси) к наиболее рентабельным (центральным) городским

маршрутам и вытесняют работающих частных перевозчиков посредством закрепления маршрута за победителем конкурса на право работы на городских маршрутах, которым, как правило, становится аффилированное муниципальное или государственное автотранспортное предприятие.

В 2007 году самыми распространенными нарушениями в отрасли стали нарушения условий проведения, критериев выбора победителя в конкурсах за право работы на городских маршрутах.

Основные проблемы в сфере оборонно-промышленного комплекса (ОПК) связаны с возможностями по злоупотреблению доминирующим положением хозяйствующими субъектами, исторически являющимися единственными производителями определенного вида товара или услуг для нужд ОПК, деятельность которых ограничена 2-3 производителями аналогичной продукции на российском рынке.

Причиной возможных злоупотреблений на указанных рынках может служить ограниченность доступа иностранных производителей сырья и комплектующих для производства продукции ОПК в сборе. В частности, ФАС России в 2007 году было возбуждено дело по применению монопольно высоких цен производителями спецсплавов для нужд оборонного авиадвигателестроения.

Уровень концентрации производства в химической отрасли весьма высок. Объясняется это, прежде всего, спецификой отрасли. С одной стороны - большая единичная мощность по производству многих видов химической продукции (пластмассы и синтетические смолы, минеральные удобрения, синтетические каучуки и т. д.), с другой стороны - необходимость выпуска многих видов химической продукции в небольших количествах (химреактивы, химдобавки, химические средства защиты растений, спецпродукты и т. д.).

ФАС России в соответствии со своими полномочиями проводит постоянный мониторинг наиболее значимых рынков химической промышленности, в первую очередь, рынков минеральных удобрений.

С целью достижения рыночного и прозрачного механизма формирования цены и распределения объемов, обеспечивающих всем покупателям апатитового концентрата, равный конкурентный доступ на товарный рынок на экономически обоснованных условиях, ФАС России совместно с участниками рынка разработал принципы биржевой торговли указанным товаром. Такая система торговли в целом положительно воспринята производителями минеральных удобрений.

Рынки сельскохозяйственной продукции и продуктов питания в Российской Федерации в целом являются низкоконцентрированными, с развитой конкурентной средой. Изменение цены товара на таких рынках не связано с монополистической деятельностью хозяйствующих субъектов (в том числе монопольным установлением цен), а заключение антиконкурентных соглашений затрудняется наличием большого количества альтернативных продавцов. Данные рынки открыты для межрегиональной и международной торговли, количество хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на региональных рынках, незначительно, в большинстве случаев необоснованные административные барьеры входа на рынок потенциальных конкурентов отсутствуют или преодолимы.

Во многих сегментах агропромышленного комплекса процессы концентрации уже привели к появлению крупных групп лиц со значительной долей на соответствующих рынках. Наиболее интенсивно процессы консолидации активов в данном секторе экономики идут в производстве продукции, рентабельность которой превышает 30 % и не имеет резких колебаний (зерно, картофель, овощи).

Важным элементом жизненных стандартов является доступность для населения потребительских товаров, что невозможно без сохранения конкуренции в секторе розничной торговли. Быстрое развитие крупных торговых сетей и рост их влияния на ре-

гиональных розничных рынках продовольствия в настоящее время привели к смещению баланса рыночной силы от производителей к розничному звену и связанному с этим более сложному положению предприятий-поставщиков.

Торговые сети, проводя жесткую ассортиментную политику в отношении поставщиков, стараются ограничить их перечень. Это приводит к «вымыванию» из состава поставщиков, в первую очередь, предприятий, относящихся к малому и среднему бизнесу.

Жилищно-коммунальный комплекс является одним из самых больших секторов экономики Российской Федерации: доля основных фондов отрасли составляет более 26 % от общего объема основных фондов страны и в стоимостном выражении представляет 8 трлн. рублей; численность работников - более 3 млн. человек; 19 млн. объектов жилого фонда площадью почти 3 млрд. кв. м; потребление - более 20 % энергоресурсов страны.

В жилищно-коммунальном комплексе распространена практика передачи прав на объекты коммунальной инфраструктуры, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, хозяйствующим субъектам без проведения торгов в форме аукциона или конкурса. Решение собственника имущества о передаче прав на объекты коммунальной инфраструктуры, находящиеся в хозяйственном ведении у государственного или муниципального предприятия, либо заключение собственником имущества договора о передаче прав на объекты коммунальной инфраструктуры без проведения торгов является нарушением статей 15, 16 и 20 Закона о защите конкуренции. В целях предупреждения и пресечения указанных нарушений ФАС России рассматривает жалобы и заявления, проводит по ним контрольные мероприятия и возбуждает административные дела.

Сектор финансовых услуг включает в себя рынок банковских и страховых услуг, а также рынки иных финансовых услуг (включая фондовый рынок, рынок негосударственных пенсионных фондов и рынок лизинговых услуг).

На развитие рынка банковских услуг повлияло функционирование системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации. Одним из результатов введения обязательного страхования банковских вкладов стало обострение конкуренции между кредитными организациями за сбережения граждан.

В последнее время прослеживается тенденция постепенного снижения уровня участия государства в капиталах 2 крупнейших государственных банков на федеральном уровне (Сбербанк России и Внешторгбанк) через крупные первичные размещения акций, оставившего за собой контроль данных учреждений.

В целом состояние конкуренции на федеральном рынке банковских услуг характеризуется следующим образом. Федеральный рынок депозитов физических лиц высококонцентрированный, что связано в основном с высоким доверием к кредитным организациям с государственным участием.

Федеральный рынок депозитов предприятий и организаций можно характеризовать как низкоконцентрированный. Рынки кредитов, предоставленных физическим лицам, предприятиям и организациям, характеризуются как умеренно-концентрированные.

Результаты анализа рынка потребительского кредитования свидетельствуют о том, что практика предоставления потребительских кредитов зачастую основывается на неконкурентных принципах. Не редкостью являются случаи введения заемщиков в заблуждение относительно реальной стоимости полученных ими потребительских кредитов.

Федеральные рынки имущественного страхования можно характеризовать как низкоконцентрированные. На федеральном рынке страхования жизни проявляется тенденция усиления концентрации.

Рынок обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) имеет устойчивую тенденцию к монополизации. Создание

стимулов для развития конкуренции на рынке ОСАГО можно добиться за счет повышения качества предоставляемой услуги, упрощения процедуры получения потерпевшим страховой выплаты и усиления ответственности страховых компаний за невыполнение обязательств перед потерпевшими. Данные предложения ФАС России нашли свое отражение в Федеральном законе от 1 декабря 2007 года № 306-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

Рынок обязательного медицинского страхования (ОМС) является проблемным, и развитие конкуренции на нем возможно только путем глубокого реформирования системы обязательного медицинского страхования. В настоящее время отсутствуют механизмы реализации права граждан на выбор медицинского учреждения, врача и страховой медицинской организации. Страховые и медицинские учреждения не заинтересованы в улучшении качества предоставляемых услуг.

Увеличение темпов роста потребительских цен, по мнению ФАС России, может быть связано с ограничивающими конкуренцию картельными соглашениями между хозяйствующими субъектами, высокой стоимостью товаров субъектов естественных монополий, а также отсутствием действенного механизма регулирования спроса и предложения на внутреннем рынке.

Для стимулирования конкуренции на товарных рынках Российской Федерации ФАС России считает необходимым осуществить:

- модернизацию законодательства о естественных монополиях, позволяющую повысить прозрачность их работы и создать условия для перехода сфер естественных монополий в состояние конкурентного рынка;
- повышение стабильности ценовой конъюнктуры на внутреннем рынке нефтепродуктов;
- развитие прозрачной и понятной системы договорных отношений с четким распределением прав, обязанностей и ответственности сторон, учитывающих тенденции развития рынка газа;
- внесение в сфере воздушных перевозок изменений в межправительственные соглашения о воздушном сообщении;
- разработку правил недискриминационного доступа к инфраструктуре морских и речных портов.

В целях развития биржевой торговли целесообразно подготовить и внести в Правительство Российской Федерации следующие проекты постановлений Правительства Российской Федерации:

- о принципах рыночного ценообразования на бирже для принятия федеральным антимонопольным органом решений при выдаче предписаний хозяйствующим субъектам, злоупотребляющим доминирующим положением;
- о группах товаров, реализация которых в приоритетном порядке должна осуществляться посредством биржевых торгов, а также групп товаров, рекомендуемых к реализации на бирже.

Для регулирования финансовых рынков необходимо сократить участие государства в капиталах финансовых организаций. Сохранение государственного участия необходимо только в финансовых организациях, действующих на определенных стратегических направлениях в качестве институтов развития.

На рынке управления средствами пенсионных накоплений необходимо расширить число государственных управляющих компаний, допущенных к управлению средствами пенсионных накоплений и обеспечить допуск к управлению средствами пенсионных накоплений кредитных организаций.

1.3. Правовое обеспечение работы ФАС России по реализации прав и исполнению функций по контролю за соблюдением законодательства о конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг и о естественных монополиях

Основными источниками конкурентного законодательства являются:

- Конституция Российской Федерации (статьи 8 и 34);
- Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ (статья 10);
- Закон РСФСР от 22 марта 1991 года № 958-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»;
- Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Конституция Российской Федерации, устанавливая права и свободы человека и гражданина и экономические основы конституционного строя, определяет, что в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции и не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Гражданский кодекс Российской Федерации, определяя пределы осуществления гражданских прав, устанавливает запрет на действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, и на злоупотребление правом в иных формах, а также на использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции и злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Целями Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

С точки зрения развития конкурентных отношений замена понятия «поддержка» на понятие «защита» не в полной мере отражает цель конкурентного законодательства, которая заключается не только в предупреждении и пресечении монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции, но и в ее стимулировании и развитии, поскольку конкуренцию как процесс, а не только состояние рынка, следует в большей степени не охранять, а поддерживать и развивать.

В настоящее время конкурентным законодательством Российской Федерации определены и в соответствии с ним реализуются лишь меры, направленные на предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также на недопущение, ограничение, устранение конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими указанные функции органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

К полномочиям Правительства Российской Федерации в сфере экономики на основании статьи 14 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» относятся «...регулирование экономических процессов; обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств...» и т. д. Однако принцип поддержки конкуренции не нашел своего отражения в данной статье. В то же время в соответствии со статьей 4 указанного конституционного Закона Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации.

Закон о защите конкуренции вступил в силу 26 октября 2006 года, заменив Закон РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистиче-

ской деятельности на товарных рынках» и Федеральный закон от 23 июня 1999 года № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».

В Законе о защите конкуренции не просто формально включены положения 2 законов, но и введено много принципиально новых для российского антимонопольного законодательства институтов, концептуально изменены подходы к отдельным ключевым понятиям, процессуальным и процедурным инструментам, действовавшим ранее.

Закон о защите конкуренции вводит четкие определения таких понятий антимонопольного законодательства, как координация деятельности хозяйствующих субъектов третьим лицом, соглашения и согласованные действия, ограничивающие конкуренцию. В Законе существенно изменено понятие доминирующего положения хозяйствующего субъекта. В частности, изменен размер доли хозяйствующего субъекта, в том числе и финансовых организаций (с 65 до 50 %), начиная с которого антимонопольный орган определяет его доминирующее положение на рынке. Также в законе изменена система государственного контроля за концентрацией капитала и изменены требования к торгам.

Одним из существенных нововведений Закона является определение критериев, на основании которых отдельные виды монополистической деятельности, приводящие к ограничению конкуренции, могут быть признаны допустимыми антимонопольным органом, а также другие изменения и дополнения.

В соответствии с Законом о защите конкуренции в понятие товара входят и финансовые услуги. Таким образом, с принятием Закона о защите конкуренции в товарные рынки, в том числе входит рынок оказания финансовых услуг.

Условия признания доминирующим положения финансовой организации (за исключением кредитной организации) устанавливаются постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2007 года № 359. Условия признания доминирующим положения кредитной организации устанавливаются постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2007 года № 409.

В соответствии со статьей 10 Закона о защите конкуренции существует запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением, в связи с чем:

- запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц;

- хозяйствующий субъект вправе представить доказательства того, что его действия (бездействие) могут быть признаны допустимыми в соответствии с требованиями Закона о защите конкуренции;

- Правительство Российской Федерации устанавливает правила доступа к товарам субъектов естественных монополий, направленные на предупреждение создания условий, которые ставят одного потребителя в неравное положение по сравнению с другими потребителями товаров субъектов естественных монополий.

В соответствии со статьей 11 Закона о защите конкуренции существует запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия хозяйствующих субъектов.

Большая часть расследований антиконкурентных соглашений приходится на рынки потребительского, ипотечного и автокредитования. Например, в нарушение статьи 11 Закона о защите конкуренции ФАС России устанавливаются следующие нарушения на рынке предоставления финансовых услуг:

- ценовые договоренности или создание препятствий доступу на товарный рынок хозяйствующим субъектам;

- навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора.

В 2007 году на рынке кредитования установлено многократное расширение масштабов согласованных действий банков и страховых организаций при кредитовании населения, что потребовало проведения скоординированных мероприятий антимонопольных органов на всей территории Российской Федерации.

Управлением контроля финансовых рынков и 28 УФАС России возбуждено более 80 дел по признакам нарушения статьи 11 Закона о защите конкуренции, выявлены факты участия не менее чем 60 банков и 70 страховых организаций в ценовых соглашениях, ограничивающих конкуренцию.

Для решения этой задачи ФАС России:

- разработаны Рекомендации по расследованию соглашений банков и страховщиков на предмет соблюдения требований статьи 11 Закона о защите конкуренции;
- проводится методологическое консультирование прецедентных расследований;
- подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об установлении случаев допустимости соглашений и согласованных действий кредитных и страховых организаций при предоставлении кредитов физическим лицам».

В соответствии со статьей 14 Закона о защите конкуренции не допускается недобросовестная конкуренция.

Закон о защите конкуренции возлагает на антимонопольные органы осуществление государственного контроля экономической концентрации. Государственный контроль за экономической концентрацией направлен на предотвращение возникновения или усиления доминирующего положения хозяйствующих субъектов, то есть на недопущение возникновения оснований для нарушения хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства. При осуществлении контроля антимонопольные органы осуществляют действия по рассмотрению и оценке экономической концентрации, по результатам которых могут быть приняты меры, направленные на обеспечение конкуренции.

В соответствии со статьями 27 и 28 Закона о защите конкуренции установлены действия и сделки, осуществляемые с предварительного согласия ФАС России. В соответствии со статьей 29 Закона о защите конкуренции с согласия ФАС России также осуществляются сделки с акциями (долями), активами финансовых организаций и правами в отношении финансовых организаций.

Согласно пункту 69 части 1 статьи 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации от 5 августа 2000 года № 117-ФЗ за рассмотрение ходатайств, предусмотренных антимонопольным законодательством, уплачивается государственная пошлина в размере 10000 рублей.

Частью 1 статьи 30 Закона о защите конкуренции установлен исчерпывающий перечень сделок, иных действий, об осуществлении которых должен быть уведомлен антимонопольный орган.

По результатам рассмотрения ходатайств о даче согласия на осуществление сделки, иного действия, подлежащих государственному контролю, антимонопольный орган принимает решение, предусмотренное частью 2 статьи 33 Закона о защите конкуренции.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2007 года № 896 утверждены Правила формирования и ведения реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35 %. По состоянию на 18 ноября 2008 года к указанным выше хозяйствующим субъектам относятся: ОАО «Северсталь», ОАО Калининградский янтарный комбинат, Группа лиц «United Company Rusal Limited», ОАО «ГМК «Норильский никель», ОАО «Газпром», ОАО «Сибнефть», ОАО «НК «ЛУКОЙЛ» и другие.

Правовые основы федеральной политики в отношении монополистической деятельности в Российской Федерации определяет Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее - Закон о естественных монополиях). Данный Закон направлен на достижение баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, обеспечивающего доступность реализуемого ими товара для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий.

В целях проведения эффективной государственной политики в сферах деятельности субъектов естественных монополий органы регулирования осуществляют контроль за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий и которые могут иметь своим результатом ущемление интересов потребителей товара, в отношении которого применяется регулирование либо сдерживание экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

ФАС России считает необходимым внесение существенных изменений в Закон о естественных монополиях, направленных на снижение их издержек, ужесточение государственного контроля за ними, завершение разделения инфраструктурной и конкурентной составляющих:

- в статье 3 предлагается изменить понятие «субъект естественной монополии» в соответствии с Законом о защите конкуренции;

- в статье 4 указать перечень сфер деятельности субъектов естественных монополий, сформированный исходя из технологических особенностей производства в этих сферах;

- статью 5 «Органы, регулирующие деятельность субъектов естественных монополий» изложить в новой редакции, поскольку эта деятельность осуществляется органом тарифного регулирования (в части ценового регулирования) и антимонопольным органом (в части антимонопольного контроля и регулирования);

- в статье 7 внести изменения в части государственного контроля за сделками, осуществляемыми субъектом естественной монополии исходя из того, что на субъекты естественных монополий распространяются положения главы 7 Закона о защите конкуренции;

- в статье 8 предусмотреть обязанность субъекта естественной монополии согласовывать (утверждать) инвестиционные программы, а также механизмы их согласования и увязки на различных уровнях государственной власти.

Предлагается ввести 2 новые главы, касающиеся антимонопольного контроля и регулирования деятельности субъектов естественных монополий и тарифного регулирования.

Законодательство о конкуренции направлено на антимонопольную деятельность и противодействие недобросовестной конкуренции. При разработке законодательства не принимались во внимание цель развития конкурентных отношений и конституционный принцип поддержки конкуренции.

К антимонопольному законодательству также можно отнести следующие нормативные правовые акты, включающие нормы антимонопольного права:

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ;

- Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ;

- Федеральный закон от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;

- Федеральный закон от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ «О рекламе»;

- Федеральный закон от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»;

- Федеральный закон от 30 декабря 2004 года № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»;

- Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»;

- Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»;
- Федеральный закон от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности» и другие.

В соответствии с частью 1 статьи 23.48 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (КоАП) федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы в пределах полномочий, осуществление которых является предметом проверки, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.3, 14.6 (за исключением правонарушений в сфере государственного регулирования тарифов), частями 1 и 2 статьи 14.8, статьей 14.9, статьями 14.31-14.33, частями 2.1-2.6 статьи 19.5, статьей 19.8 (в пределах своих полномочий) КоАП.

Частью 1 статьи 23.59 КоАП предусмотрено, что органы регулирования естественных монополий рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 3 статьи 19.5 и статьей 19.8 (в пределах своих полномочий) КоАП.

Статьей 178 «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции» Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность за недопущение, ограничение или устранение конкуренции путем установления или поддержания монопольно высоких или монопольно низких цен, раздела рынка, ограничения доступа на рынок, устранения с него других субъектов экономической деятельности, установления или поддержания единых цен, если эти деяния повлекли причинение крупного ущерба. Нарушением данной статьи являются те же деяния, совершенные лицом с использованием своего служебного положения либо группой лиц по предварительному сговору.

1.4. Осуществление ФАС России анализа действующего законодательства в области правового регулирования конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг и в сфере деятельности естественных монополий, а также исполнение функции по принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» в полномочия ФАС России входит обобщение и анализ практики применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности.

Для анализа результатов применения Закона о защите конкуренции существенным является то, что он вступил в силу в октябре 2006 года. С его принятием произошло расширение нормативной правовой базы защиты конкуренции, создание нового, более совершенного инструментария. Все это сформировало новые условия деятельности антимонопольного органа. Наличие новых, не всегда сопоставимых с ранее действовавшим законодательством, норм приводит к определенным трудностям при осуществлении анализа действующего законодательства в области правового регулирования конкуренции на товарных рынках и в сфере деятельности естественных монополий. Показательным для анализа применения Закона о защите конкуренции является 2007 год, так как он является первым полным календарным годом работы по применению норм Закона о защите конкуренции.

В 2007 году произошел рост количества поступивших в антимонопольные органы заявлений с жалобами о злоупотреблении хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства на 19,2 % по сравнению с 2006 годом, что свидетельствует о неудовлетворительном состоянии рыночной конкуренции и о недостаточности стимулов для соблюдения добросовестной конкуренции.

Динамика рассмотренных заявлений с признаками нарушений антимонопольного законодательства, представлена в таблице:

Показатели	2006 г.	2007 г.	I полугодие 2006 г.	I полугодие 2007 г.	I полугодие 2008 г.
Рассмотрено заявлений с признаками нарушений действующих законов о конкуренции, всего	2821	3363	1376	1645	1739
в т. ч. по пресечению:					
злоупотреблений доминирующим положением (статья 10 Закона о защите конкуренции, статьи 5 Закона № 948-1 и Закона № 117-ФЗ)	1431	1821	668	822	922
доля злоупотреблений доминирующим положением, %	50,7	54,1	48,5	50,0	53,0
соглашений или согласованных действий хозяйствующих субъектов (статья 11 Закона о защите конкуренции, статьи 6 Закона № 948-1 и Закона № 117-ФЗ)	56	74	33	32	52
доля соглашений или согласованных действий хозяйствующих субъектов, %	2,0	2,2	2,4	1,9	3,0
недобросовестной конкуренции (статья 14 Закона о защите конкуренции, статья 10 Закона № 948-1 и статья 15 Закона № 117-ФЗ)	331	394	173	188	219
доля недобросовестной конкуренции, %	11,7	11,7	12,6	11,4	12,6
ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия), случаев несоблюдения антимонопольных требований к торгам, при отборе финансовых организаций, а также при предоставлении государственной или муниципальной помощи со стороны органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России (статьи 15, 17 (в части органов власти), 18 (в части органов власти), статьи 19-21 Закона о защите конкуренции, статьи 7, 9 Закона № 948-1 и статьи 2, 13, 14 Закона № 117-ФЗ)	869	844	400	414	388
доля ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия), случаев несоблюдения антимонопольных требований к торгам, при отборе финансовых организаций, а также при предоставлении государственной или муниципальной помощи со стороны органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России, %	30,8	25,1	29,1	25,2	22,3
ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России (статья 16 Закона о защите конкуренции, статья 8 Закона № 948-1)	57	80	34	43	61
доля ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России, %	2,0	2,4	2,5	2,6	3,5
прочие нарушения	77	150	68	146	97
доля прочих нарушений антимонопольного законодательства, %	2,8	4,5	4,9	8,9	5,6

Заявления с жалобой о злоупотреблении хозяйствующими субъектами доминирующим положением составляют половину всех обращений, при этом доля таких заявлений из года в год растет. Увеличение в 2007 году количества поступивших заявлений с признаками злоупотреблений доминирующим положением по сравнению с 2006 годом связано с включением физических лиц в число потенциальных заявителей в соответствии со статьей 10 Закона о защите конкуренции.

Практика злоупотребления доминирующим положением на товарном рынке, антиконкурентных соглашений и согласованных действий ведет к ограничению входа на рынок, вытеснению с рынка экономически эффективных хозяйствующих субъектов, экономически неоправданной дискриминации потребителей товаров, ограничению выпуска продукции (продаж товаров) и, как следствие, к росту цен на товары. Наиболее распространенными видами злоупотреблений в проверяемом периоде являются навязывание невыгодных условий договоров и необоснованный отказ от заключения договора.

Повышение в соответствии с новой редакцией КоАП штрафных санкций за неправомерные соглашения и согласованные действия приводит к более активному использованию предоставленного права на предварительное рассмотрение предполагаемого соглашения.

В результате изменений, внесенных в Закон о защите конкуренции по вопросам предоставления государственной и муниципальной помощи, возросло количество обращений в антимонопольные органы со стороны органов власти, снизилось количество дел, связанных с незаконным предоставлением льгот и преимуществ.

ФАС России осуществляет разработку проектов федеральных законов во исполнение планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

В целях обеспечения выполнения плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 2330-р, приказом ФАС России от 19 января 2006 года № 16 был утвержден план организации законопроектных работ ФАС России на 2006 год (далее - план на 2006 год).

В соответствии с планом на 2006 год ФАС России был ответственным за подготовку и сопровождение следующих законопроектов, касающихся государственной политики в области совершенствования антимонопольного законодательства:

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации» (далее - законопроект) в части повышения ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. Согласно плану на 2006 год срок внесения законопроекта в Правительство Российской Федерации предусматривался в июне 2006 года.

Законопроект неоднократно вносился в Правительство Российской Федерации и в связи с имеющимися замечаниями возвращался на доработку. После многочисленных согласований и доработок законопроект был внесен 3 октября 2008 года. В настоящее время законопроект направлен на заключение в Минюст России.

2. Разработка проекта федерального закона «О защите конкуренции» предполагала совершенствование антимонопольного законодательства путем создания единого правового поля антимонопольного регулирования отношений, влияющих на конкуренцию на товарных рынках и рынках финансовых услуг. Срок внесения законопроекта в Правительство Российской Федерации согласно плану на 2006 год предусматривался на 25 января 2006 года. С учетом доработок проект закона о защите конкуренции был внесен ФАС России в Правительство Российской Федерации 2 мая 2006 года. Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» вступил в силу 26 октября 2006 года.

3. В соответствии с планом на 2006 год и распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 года № 38-р срок внесения в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в части повышения ответственности за нарушение антимонопольного законодательства предусматривался в январе 2006 года.

ФАС России внес законопроект на рассмотрение в Правительство Российской Федерации 7 июля 2006 года. Федеральный закон от 9 апреля 2007 года № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» вступил в силу 13 мая 2007 года.

В соответствии с изменениями и дополнениями в КоАП введены статьи 14.31 «Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке», 14.32 «Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения или осуществление ограничивающих кон-

курению согласованных действий», 14.33 «Недобросовестная конкуренция», предусматривающие наложение административного штрафа на граждан (от 2 тыс. рублей до 2,5 тыс. рублей), на должностных лиц в фиксированной сумме (от 4 тыс. рублей до 20 тыс. рублей), а на юридических лиц - как часть суммы выручки правонарушителя от реализации товара, работ, услуг (от 0,01 до 0,15, но не более 0,5).

Таким образом, несвоевременное принятие указанных изменений, направленных на увеличение размера штрафов, влечет недопоступление средств в бюджетную систему. Установить сумму средств, недопоступивших в федеральный бюджет, не представляется возможным.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 1852-р ФАС России утвердил план организации законопроектных работ ФАС России на 2007 год (далее - план на 2007 год). По плану на 2007 год ФАС России был ответственным за подготовку и сопровождение законопроекта «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите конкуренции». Срок внесения в Правительство Российской Федерации законопроекта предусматривался в мае 2007 года. Законопроект внесен в Правительство Российской Федерации 15 июля 2008 года.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2007 года № 1914-р ФАС России был утвержден план организации законопроектных работ на 2008 год. По данному плану ФАС России было инициировано 5 законопроектов:

- «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспорте газа»;
- «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» (в части уточнения основных понятий, процедур контроля за экономической концентрацией и ограничивающими конкуренцию соглашениями хозяйствующих субъектов, процедур рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, порядка отбора финансовых организаций, последствий нарушений предоставления государственной помощи; запрета на недобросовестную конкуренцию);
- «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части уточнения правил освобождения от административной ответственности, предусмотренных статьей 14.32 КоАП);
- новая редакция Федерального закона «О естественных монополиях»;
- «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе».

Распоряжениями Правительства Российской Федерации утвержден план действий Правительства Российской Федерации по реализации основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы).

В 2008 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 марта 2008 года № 316-р ФАС России являлся ответственным за разработку следующих законодательных актов:

- проектов постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня общих исключений в отношении соглашений между хозяйствующими субъектами» и «Об утверждении общих исключений в отношении соглашений между кредитными и страховыми организациями» со сроком внесения в Правительство Российской Федерации в июне 2008 года и сроком принятия в июле 2008 года.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении общих исключений в отношении соглашений между кредитными и страховыми организациями» внесен в Правительство Российской Федерации 28 ноября 2008 года.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня общих исключений в отношении соглашений между хозяйствующими субъектами» на момент проведения проверки находится на согласовании;

- проект постановления Правительства Российской Федерации «Обеспечение недискриминационного доступа к магистральным нефтепроводам и нефтепродуктопроводам в Российской Федерации» со сроком внесения в Правительство Российской Федерации в июле 2008 года и сроком принятия в августе 2008 года. На момент проведения проверки проект не согласован и не внесен в Правительство Российской Федерации;

- проект постановления «Правила недискриминационного доступа к услугам общедоступной электросвязи и к инфраструктуре электросвязи» со сроком внесения в Правительство Российской Федерации в октябре и сроком принятия в декабре 2008 года. На момент проведения проверки законопроект не согласован и не внесен в Правительство Российской Федерации;

- проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспорте газа» со сроком внесения в Правительство Российской Федерации в мае 2008 года и сроком принятия в июне 2008 года. ФАС России внес законопроект в Правительство Российской Федерации 29 августа 2008 года.

В ходе проверки установлено, что сроки принятия законопроектов и иных нормативных правовых актов ФАС России продлеваются на неопределенное время по причине затягивания согласования заинтересованными федеральными органами исполнительной власти (соисполнителями).

Исходя из анализа исполнения мероприятий законопроектной деятельности, можно сказать о невыполнении ФАС России сроков по исполнению мероприятий, предусмотренных распоряжениями Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 2330-р, от 19 января 2006 года № 38-р, от 5 декабря 2006 года № 1681-р, от 13 марта 2008 года № 316-р.

Несоблюдение сроков доработки законопроектов является нарушением постановлений Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 года № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» и от 1 июля 2004 года № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации».

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2008 года № КА-П13-5013 и от 19 августа 2008 года № ВП-П13-16пр ФАС России разрабатывает законопроекты «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты», «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

ФАС России 7 октября 2008 года указанные законопроекты, согласованные с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, внесены в Правительство Российской Федерации. Основной целью законопроектов является совершенствование антимонопольного регулирования и развитие конкуренции.

В связи с изменениями, внесенными в Закон о защите конкуренции, предлагается внести изменения в следующие законодательные акты Российской Федерации:

- Федеральный закон «О защите конкуренции»;
- Лесной кодекс Российской Федерации;
- Закон Российской Федерации «О недрах»;
- Земельный кодекс Российской Федерации;
- Градостроительный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон «О концессионных соглашениях».

В Закон о защите конкуренции законопроектом предлагается внести большое количество изменений и поправок:

- исключение возможности несоблюдения норм данного Закона группой лиц, совместно владеющих более 50 процентами голосующих акций (долей) хозяйственного общества (товарищества) (статья 9);

- предупреждение создания дискриминационных условий субъектами естественных монополий (статья 10);

- разграничение безусловных запретов на заключение соглашений и (или) совершение согласованных действий конкурирующих хозяйствующих субъектов и хозяйствующих субъектов, не являющихся конкурентами (статья 11);

- ужесточение требований к действиям органов власти путем введения запрета на предоставление государственной и (или) муниципальной преференции (статья 15), за исключением случаев, установленных главой 5 Закона о защите конкуренции;

- изменения в статьи 19-21, уточняющие основания и порядок предоставления разрешенной государственных и муниципальных преференций, а также порядок получения органами власти, разрешения антимонопольного органа на ее предоставление. Законопроектом также вносятся изменения и в ряд других статей Закона о защите конкуренции.

Следует отметить, что большое количество поправок, вносимых в Закон о защите конкуренции, говорит о несовершенстве действующего антимонопольного законодательства.

1.5. Практика осуществления ФАС России функций по контролю за соблюдением законодательства о конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг и в сфере деятельности естественных монополий

Одной из функций ФАС России в соответствии с Положением о Федеральной антимонопольной службе является контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и в сферах деятельности естественных монополий.

В настоящее время около половины нарушений антимонопольного законодательства в части монополистической деятельности приходится на субъекты естественных монополий. Злоупотребление доминирующим положением, создание искусственных барьеров для развития потенциально конкурентных товарных рынков оказывают негативное влияние как на инвестиционные стимулы, так и на их инвестиционную привлекательность, а также на качество предоставляемых потребителям товаров.

Благодаря увеличению количества проверок, осуществляемых антимонопольными органами, возросло количество установленных нарушений антимонопольного законодательства. Количество и структура нарушений антимонопольного законодательства, выявленных антимонопольными органами, приведены в таблице:

Показатели	2006 г.	2007 г.	I полугодие 2006 г.	I полугодие 2007 г.	I полугодие 2008 г.
Выявлено нарушений, всего	5253	5628	2534	2424	2703
в т. ч. в части:					
злоупотреблений доминирующим положением	1428	1590	665	764	718
доля злоупотреблений доминирующим положением, %	27,2	28,3	26,2	31,5	26,6
соглашений или согласованных действий хозяйствующих субъектов	161	226	94	40	151
доля соглашений или согласованных действий хозяйствующих субъектов, %	3,1	4,0	3,7	1,7	5,6
недобросовестной конкуренции	399	423	219	203	237
доля недобросовестной конкуренции, %	7,6	7,5	8,6	8,4	8,8

Показатели	2006 г.	2007 г.	I полугодие 2006 г.	I полугодие 2007 г.	I полугодие 2008 г.
ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия), случаев несоблюдения антимонопольных требований к торгам, при отборе финансовых организаций, а также при предоставлении государственной или муниципальной помощи со стороны органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России	2337	2444	1042	944	1084
доля ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия), случаев несоблюдения антимонопольных требований к торгам, при отборе финансовых организаций, а также при предоставлении государственной или муниципальной помощи со стороны органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России, %	44,5	43,4	41,1	38,9	40,1
ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России	114	154	62	56	73
доля ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России, %	2,2	2,7	2,5	2,3	2,7
прочие нарушения антимонопольного законодательства*	814	791	452	417	440
доля прочих нарушений антимонопольного законодательства, %	15,4	14,1	17,9	17,2	16,2

* К прочим нарушениям антимонопольного законодательства относятся нарушение порядка отбора финансовых организаций, нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной помощи, не выполнение обязанности предоставления информации в антимонопольный орган и другие нарушения Закона о защите конкуренции.

Несмотря на усилия ФАС России, практика антиконкурентного вмешательства органов власти и органов местного самоуправления в функционирование товарных рынков имеет широкое распространение, особенно на уровне муниципальных образований. Введение органами государственной власти и местного самоуправления дополнительных ограничений на деятельность хозяйствующих субъектов и селективное применение этих ограничений ведет к получению отдельными хозяйствующими субъектами неоправданных конкурентных преимуществ, а также к созданию благоприятной среды для развития коррупции.

Наибольшее количество нарушений антимонопольного законодательства приходится на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействия) органов власти, которые составляют около половины всех нарушений.

Примером такого нарушения может служить дело, возбужденное ФАС России в 2008 году в отношении Минсельхоза России и Россельхознадзора по факту нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в части не совершения действий (бездействия), связанных с постановкой перед Правительством Российской Федерации, в ведении которого они находятся, вопроса о возложении Комиссией ЕС на Минсельхоз России функций компетентного органа по проверке и подтверждению соответствия продукции рыболовства и продукции аквакультуры и законности их осуществления.

По результатам рассмотрения дела выданы предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, законность которых была подтверждена Девятым арбитражным апелляционным судом.

Нарушения в виде злоупотребления доминирующим положением занимают второе место и составляют не менее 27 % от общего количества нарушений. Количество выявленных случаев злоупотребления доминирующим положением в 2007 году увеличилось по сравнению с 2006 годом на 11,3 %. Количество данного вида нарушений в I полугодии 2008 года по сравнению с аналогичным периодом 2007 года уменьшилось на 6 %. Наи-

более распространенными видами злоупотреблений доминирующим положением в I полугодии 2008 года являлись навязывание невыгодных условий договоров и необоснованный отказ от заключения договора.

В качестве нарушения антимонопольного законодательства по признаку злоупотребления доминирующим положением можно рассмотреть дело, возбужденное ФАС России в 2008 году, о признании хозяйствующими субъектами, входящими в группу лиц ОАО «Мечел», нарушившими пункты 1, 5, 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции в части создания дискриминационных условий для отдельных потребителей продукции; экономически и технологически необоснованного отказа от заключения договора на поставку продукции; установления, поддержания монопольно высокой цены товара.

Основанием для возбуждения дела послужили обращение в ФАС России ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат» относительно повышения ООО «Торговый Дом «Мечел» цен на концентрат коксующегося угля, обращения ОАО «Алтай-Кокс» и ОАО «Новолипецкий металлургический комбинат» относительно отказа ООО «Торговый Дом «Мечел» в поставках концентратов коксующихся углей в их адрес по заключенным ранее договорам, а также относительно отказа ООО «Торговый Дом «Мечел» от заключения договора с ОАО «Алтай-Кокс» на поставку концентратов коксующихся углей.

За совершение указанных недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации действий статьей 14.31 КоАП предусмотрена административная ответственность.

Постановлениями ФАС России установлены размеры штрафа, налагаемого на хозяйствующие субъекты, входящие в группу лиц ОАО «Мечел»: ОАО «ХК «Якутуголь» - 31,3 млн. рублей, ОАО «Южный Кузбасс» - 127,5 млн. рублей, ООО «Торговый Дом «Мечел» - 638,9 млн. рублей. Хозяйствующими субъектами, входящими в группу лиц ОАО «Мечел», 2 октября 2008 года перечислено в федеральный бюджет 398,9 млн. рублей, что составляет 50 % наложенного административного штрафа.

Количество нарушений, связанных с выявлением незаконных соглашений и согласованных действий хозяйствующих субъектов, а также ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий органов власти из года в год растет, также как и случаи недобросовестной конкуренции.

В I полугодии 2008 года количество выявленных незаконных соглашений (согласованных действий) хозяйствующих субъектов увеличилось более существенно, и возросла их доля в общем объеме выявленных нарушений.

В качестве примера пресечения соглашений (согласованных действий) хозяйствующих субъектов можно привести дело, рассмотренное ФАС России в 2007 году, в отношении ОАО «АКБ «Авангард» и ЗАО «Страховая группа «Авангард-Гарант» по признакам нарушения части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции.

По результатам рассмотрения дела ФАС России признал, что между ЗАО «Страховая группа «Авангард-Гарант» и ОАО «АКБ «Авангард» заключено соглашение, которое привело к навязыванию заемщикам банка невыгодных условий договора, выражающихся в обязательном страховании в ЗАО «Страховая группа «Авангард-Гарант» транспортного средства, поступающего в залог банку. Согласно Правилам страхования транспортных средств ЗАО «Страховая группа «Авангард-Гарант» события, произошедшие в связи с нарушением страхователем (водителем) Правил дорожного движения, не являлись страховым случаем.

Установление факта нарушения статьи 11 Закона о защите конкуренции является основанием для привлечения к административной ответственности, установленной статьей 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В результате за совершение данного нарушения ФАС России был наложен штраф на общую сумму 4,1 млн. рублей.

В 2008 году ФАС России рассмотрено дело, возбужденное в отношении ОАО «АКБ «РОСБАНК» и еще 36 страховых компаний, по факту нарушения части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции в части заключения банком и страховыми компаниями соглашений о сотрудничестве в рамках программ автокредитования и потребительского кредитования, содержащих договоренности, приводящие к навязыванию заемщикам банка невыгодных для них условий кредитного договора и не относящихся к предмету договора.

В связи с тем, что указанные компании добровольно заявили об участии в соглашении и приняли активное участие в расследовании данных нарушений, ФАС России, руководствуясь приложением к статье 14.32 КоАП, дела об административных правонарушениях в отношении данных компаний не возбуждал.

В общем объеме нарушений доля недобросовестной конкуренции со временем существенно не меняется и составляет 7-8 % от общего количества выявленных нарушений. Примером недобросовестной конкуренции могут служить действия ОАО «ВСК» по организации продажи страховых полисов ОСАГО в помещении Минобороны России. Страховая компания ОАО «ВСК» признана нарушившей статью 14 Закона о защите конкуренции в части совершения действий, направленных на получение преимуществ при осуществлении страховой деятельности, противоречащих законодательству Российской Федерации, которые могут причинить убытки другим страховым организациям. По данному нарушению выдано предписание.

Основным видом ограничивающих конкуренцию соглашений или согласованных действий с участием органов власти является ограничение доступа на рынок (выхода с рынка).

В 2008 году ФАС России рассмотрел дело по фактам нарушения правительством Москвы части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, а также нарушения правительством Москвы, МГУП «Мосводоканал», ГУП «Гормост», Управлением ГИБДД ГУВД г. Москвы, ОАО «Московская городская электросетевая компания» статьи 16 Закона о защите конкуренции в части совершения согласованных действий.

Нарушения выразились в следующем:

- правительство Москвы приняло решение по отзыву ранее выданных разрешений на размещение дебаркадеров и иных плавсредств в акватории реки Москвы, что создало необоснованное препятствие деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою хозяйственную деятельность с использованием дебаркадеров и иных плавсредств, расположенных на набережных г. Москвы;

- правительство Москвы, Управление ГИБДД ГУВД по г. Москве, ГУП «Гормост», МГУП «Мосводоканал», ОАО «Московская городская электросетевая компания» в нарушение статьи 16 Закона о защите конкуренции (в части совершения согласованных действий) приняли решение об отзыве ранее выданных разрешений на размещение дебаркадеров и иных плавсредств в акватории реки Москвы; о необоснованной установке дорожных знаков «Остановка запрещена» и знаков дополнительной информации; о перекрытии доступа на дебаркадеры и иные плавсредства у парапетов набережных в местах их причаливания, об отзыве согласований на сопряжение дебаркадеров и иных плавсредств с конструкциями набережных г. Москвы; о прекращении отпуска воды и приема сточных вод в городскую канализацию; об отзыве разрешений на электроснабжение дебаркадеров и иных плавсредств и прекращении подачи электроэнергии на них.

Правительству г. Москвы, Управлению ГИБДД ГУВД по г. Москве, ГУП «Гормост», МГУП «Мосводоканал», ОАО «Московская городская электросетевая компания» выдано предписание ФАС России о прекращении нарушения антимонопольного законодательства. Девятый арбитражный апелляционный суд отказал правительству Москвы в удовлетворении апелляционной жалобы на решение суда первой инстанции, тем самым подтвердив законность и обоснованность решения и предписания ФАС России в отношении правительства Москвы.

Количество решений о выявлении нарушений по возбужденным делам отражает уровень незаконной практики со стороны субъектов рынка, а также уровень активности антимонопольных органов по ее пресечению. Анализируя трехгодичный период деятельности ФАС России, необходимо отметить некоторый рост в 2007 году количества принятых решений о выявлении нарушений по сравнению с 2006 годом (на 7,2 %). В I полугодии 2008 года количество принятых решений о выявлении нарушений по возбужденным делам по сравнению с аналогичным периодом 2006 года возросло на 31,5 %, а по сравнению с I полугодием 2007 года - на 29,9 %. Количество решений о нарушениях, принятых по делам, возбужденным в соответствии с антимонопольным законодательством, и количество дел, возбужденных в соответствии с КоАП за нарушение антимонопольного законодательства, представлено в таблице:

Показатели	2006 г.	2007 г.	I полугодие 2006 г.	I полугодие 2007 г.	I полугодие 2008 г.
Принято решений о нарушениях по возбужденным делам, всего	2423	2597	1141	1155	1500
в том числе:					
принято решений о злоупотреблениях доминирующим положением возбуждено дел по статье 14.31 КоАП	647 не предусмотрено КоАП	676 74	314 не предусмотрено КоАП	342 1	337 175
принято решений об антиконкурентных соглашениях или согласованных действиях хозяйствующих субъектов возбуждено дел по статье 14.32 КоАП	62 не предусмотрено КоАП	94 24	23 не предусмотрено КоАП	25 -	68 73
принято решений о недобросовестной конкуренции возбуждено дел по статье 14.33 КоАП	231 не предусмотрено КоАП	315 56	118 не предусмотрено КоАП	154 5	169 128
принято решений о нарушениях в виде ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия), случаев несоблюдения антимонопольных требований к торгам, при отборе финансовых организаций, а также при предоставлении государственной или муниципальной помощи со стороны органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России	1106	1078	487	450	591
принято решений об ограничивающих конкуренцию соглашениях и согласованных действиях органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России	81	74	51	32	54
принято решений по прочим нарушениям антимонопольного законодательства	296	360	148	152	281

В связи с тем, что в мае 2007 года КоАП введены штрафы, накладываемые на должностных и юридических лиц при нарушениях Закона о защите конкуренции, 2007 год явился периодом адаптации антимонопольных органов к использованию нового средства воздействия на нарушителей, он характеризуется незначительным количеством

возбужденных административных дел. В I полугодии 2008 года административное наказание в виде штрафа стало применяться значительно шире.

Количество предписаний характеризует масштаб воздействия антимонопольных органов на нарушителей закона, которое по годам рассматриваемого периода неуклонно увеличивается. При этом практически не уменьшаются количество и доля неисполненных предписаний.

Количество предписаний не всегда равно количеству дел, возбужденных в соответствии с антимонопольным законодательством, поскольку по одному делу может быть выдано несколько предписаний или наоборот, ни одного. Количество предписаний, выданных антимонопольными органами, и исков в суд по результатам рассмотрения дел и административных дел в связи с неисполнением предписаний представлено в таблице:

Показатели	2006 г.	2007 г.	I полугодие 2006 г.	I полугодие 2007 г.	I полугодие 2008 г.
Выдано предписаний, всего	2036	2247	961	1023	1271
Не исполнено предписаний, выданных в отчетном периоде, всего	280	274	102	136	124
Возбуждено административных дел в связи с неисполнением предписаний, выданных в отчетном периоде и ранее (по статье 19.5 КоАП), всего	337	200	137	110	85
Подано исков в суд в соответствии с законами о конкуренции, всего	-	142	-	61	95
в том числе:					
выдано предписаний по пресечению злоупотреблений доминирующим положением	615	614	293	315	305
не исполнено предписаний	136	120	61	65	63
подано исков в суд	-	15	-	3	3
выдано предписаний по пресечению соглашений или согласованных действий хозяйствующих субъектов	57	78	21	25	47
не исполнено предписаний	3	19	2	6	8
подано исков в суд	-	8	-	1	0
выдано предписаний по пресечению недобросовестной конкуренции	196	245	104	123	129
не исполнено предписаний	22	24	6	14	9
подано исков в суд	-	3	-	1	2
выдано предписаний по пресечению ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия), случаев несоблюдения антимонопольных требований к торгам, при отборе финансовых организаций, а также при предоставлении государственной или муниципальной помощи со стороны органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России	946	966	416	434	533
не исполнено предписаний	106	87	27	39	32
подано исков в суд	-	53	-	21	71
выдано предписаний по пресечению ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России	72	74	49	31	62
не исполнено предписаний	6	10	2	2	4
подано исков в суд	-	8	-	8	4
выдано предписаний по прочим нарушениям антимонопольного законодательства	150	270	168	95	195
не исполнено предписаний	7	14	4	10	8
подано исков в суд	-	55	-	27	15

Число нарушений, устраненных до возбуждения дел, а также в результате возбуждения дел и выдачи соответствующих предписаний, в целом не имеет явно выраженной тенденции к снижению.

В 2007 году ФАС России было выдано предписаний на 10,4 % больше, чем в 2006 году, а в I полугодии 2008 года - на 24,2 % больше, чем за аналогичный период 2007 года.

Наибольшее количество предписаний на протяжении всего рассматриваемого периода приходится на пресечение ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия), случаев несоблюдения антимонопольных требований к торгам, при отборе финансовых организаций. Предписания о пресечении злоупотреблений доминирующим положением составляют в среднем 28 % от общего количества выданных предписаний и характеризуются значительной долей неисполнения.

Количество неисполненных предписаний в 2006 году составило 13,8 %, в 2007 году - 12,2 %, а в I полугодии 2008 года - 9,8 процента.

2007 год характеризуется высокой долей неисполненных предписаний в части соглашений и согласованных действий хозяйствующих субъектов. Количество поданных исков увеличивается. Так, если в I полугодии 2007 года количество поданных исков составляло 61 единицу (за год - 142), то в I полугодии 2008 года - 95 единиц.

Согласно федеральному государственному статистическому наблюдению № 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики» за 2007 год, направленному ФАС России в Росстат, число дел, возбужденных должностными лицами, составило 10703 единиц, из них направлено в другие органы, в том числе в суд, - 96, рассмотрено в установленном порядке - 10607; наложено административных штрафов - 5580, сумма наложенных штрафов, подлежащих к взысканию, составила 470827,4 тыс. рублей, сумма взысканных штрафов - 121231 тыс. рублей. Расхождений с ведомственной периодической отчетностью территориальных органов и центрального аппарата ФАС России, утвержденной приказом ФАС России от 29 мая 2007 года № 153, не установлено.

Анализ данных, представленных в отчетности, показал, что в 2007 году сумма взысканных штрафов составляет лишь 25 % от суммы наложенных штрафов, подлежащих к взысканию.

В прошедший период антимонопольные органы недостаточно эффективно использовали предоставленную Законом о защите конкуренции возможность пресечения нарушений путем подачи исков в суд. Это в значительной мере связано с тем, что суды отказывали антимонопольным органам в праве вмешиваться в договорные отношения. В целях обеспечения единообразных подходов к вопросам, возникающим у арбитражных судов при применении антимонопольного законодательства, и их разрешения 30 июня 2008 года принято постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства». Так, арбитражным судам предлагается учитывать, что по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, допущенном при заключении конкретного договора, антимонопольный орган вправе вынести предписание об изменении условий заключенного договора или о его расторжении. В результате в I полугодии 2008 года количество исков в суд со стороны антимонопольных органов увеличилось на 58 % по сравнению с I полугодием 2007 года.

В связи с ужесточением режима антимонопольного контроля, связанного с введением в действие Закона о защите конкуренции и изменений в КоАП, с годами растет количество обжалованных решений антимонопольных органов о выявлении нарушения. Показатели, характеризующие обжалование решений антимонопольных органов и признание судом недействительности принятых ФАС России решений, представлены в таблице:

Показатели		2006 г.	2007 г.	I полугодие 2006 г.	I полугодие 2007 г.	I полугодие 2008 г.
Решения о признании нарушения, всего в том числе в части:	принято решений	2423	2597	1141	1155	1500
	обжаловано	757	844	471	497	654
	признано недействительными	139	173	80	86	107
злоупотреблений доминирующим положением	принято решений	647	676	314	342	337
	обжаловано	357	409	227	240	305
	признано недействительными	64	74	29	38	38
соглашений или согласованных действий хозяйствующих субъектов	принято решений	62	94	23	25	68
	обжаловано	28	37	21	12	50
	признано недействительными	5	3	7	1	9
недобросовестной конкуренции	принято решений	231	315	118	154	169
	обжаловано	79	97	51	53	76
	признано недействительными	11	15	5	3	15
ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия), случаев несоблюдения антимонопольных требований к торгам, при отборе финансовых организаций, а также при предоставлении государственной или муниципальной помощи со стороны органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России	принято решений	1106	1078	487	450	591
	обжаловано	244	235	125	163	164
	признано недействительными	52	63	31	38	33
ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий органов власти, государственных внебюджетных фондов, Банка России	принято решений	81	74	51	32	54
	обжаловано	25	29	16	18	12
	признано недействительными	4	11	4	5	3
прочих нарушений антимонопольного законодательства	принято решений	296	360	148	152	281
	обжаловано	24	37	31	11	47
	признано недействительными	3	7	4	1	9

Количество обжалованных решений антимонопольных органов в части злоупотреблений доминирующим положением, соглашений или согласованных действий хозяйствующих субъектов, а также недобросовестной конкуренции неизменно растет. Основная причина роста числа обжалованных решений связана с увеличением размера штрафов. Средняя величина штрафа, подлежащего взысканию, в 2007 году возросла в 7-8 раз по сравнению с 2006 годом, а в I полугодии 2008 года - более чем в 20 раз по сравнению с аналогичными периодами 2006 и 2007 годов. Так, в 2007 году количество обжалованных решений антимонопольных органов возросло на 11,5 % по сравнению с 2006 годом.

Число отмененных судом решений, принятых ФАС России, имеет тенденцию к увеличению. Так, прирост количества решений, признанных недействительными в 2007 году по сравнению с 2006 годом, составил: в части злоупотреблений доминирующим положением - 15,6 %; в части недобросовестной конкуренции - 36,4 %; в части ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия) - 21,2 %; в части ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий органов власти - 75 процентов.

Наличие периода адаптации антимонопольных органов к применению норм нового Закона о защите конкуренции, который связан с завершением дел, возбужденных в соответствии с предыдущим законодательством, а также с освоением специфики данного Закона привело к некоторому спаду деятельности антимонопольных органов в 2006 году. Так, Санкт-Петербургское, Чувашское, Тюменское, Алтайское Республиканское, Чи-

тинское территориальные управления в период с 26 октября по 31 декабря 2006 года не возбудили ни одного дела.

Количество нарушений антимонопольного законодательства, наиболее влияющих на функционирование рынков, представлено в таблице:

	Количество дел, возбужденных по признакам злоупотребления доминирующим положением хозяйствующими субъектами	Количество дел, возбужденных по признакам наличия антиконкурентных актов, действий (бездействий) со стороны органов власти
2006 г.	1166	2002
2007 г.	1331	2250

ФАС России устанавливается значительное количество дел по нарушению антимонопольного законодательства против органов власти, как первичных, так и повторных, которые в 2007 году составили 22 % от общего количества выявленных нарушений. В связи с этим необходимо внести изменения в Закон о защите конкуренции в части статей 15-21, направленные на ужесточение правовых основ антимонопольного регулирования в отношении органов власти. Во втором антимонопольном пакете в проекте федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» установлены и увеличены штрафные санкции за нарушение антимонопольного законодательства, в том числе:

- несоблюдение требований антимонопольного законодательства при размещении заказов и заключении контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения осуществления деятельности государственных корпораций, субъектов естественных монополий влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 10 до 20 % от суммы размещаемого заказа;

- ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 15 тыс. рублей до 30 тыс. рублей;

- злоупотребление рыночной властью влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 15 тыс. рублей до 20 тыс. рублей; на юридических лиц - от 300 тыс. рублей до 1 млн. рублей и другие.

Несвоевременное принятие данного законопроекта влечет недопоступление средств в бюджетную систему.

1.6. Применение мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и пресечение нарушений конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг и в сфере деятельности естественных монополий

В соответствии со статьей 22 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган осуществляет функции по предупреждению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также недопущению ограничения, устранению конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами и организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами.

ФАС России также осуществляет государственный контроль за экономической концентрацией, который ведется в виде предварительного или последующего контроля, направленного на предотвращение возникновения или усиления доминирующего положения хозяйствующих субъектов, то есть на недопущение возникновения оснований для нарушения хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства.

При осуществлении предварительного контроля антимонопольные органы осуществляют действия по рассмотрению и оценке экономической концентрации, по результатам которых антимонопольным органом могут быть приняты меры, направленные на обеспечение конкуренции. Основными средствами пресечения нарушений антимонопольного законодательства являются выдача антимонопольным органом предписаний по результатам рассмотрения дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства и подача исков в суд.

Создание правовых и информационных условий для государственной защиты конкуренции предполагает проведение антимонопольными органами широкой просветительской кампании по информированию участников рынка о регулировании в целях предупреждения нарушений антимонопольного законодательства.

В целях осуществления мер профилактического характера, направленных на недопущение и пресечение нарушений антимонопольного законодательства, ФАС России по результатам рассмотрения поступающих обращений хозяйствующих субъектов, рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства подготавливает разъяснения применения антимонопольного законодательства. По особо актуальным вопросам информация размещается на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы.

В целях оптимизации исполнения государственных функций, в том числе направленных на недопущение, предупреждение и пресечение нарушений конкуренции посредством четкого закрепления процедурных и процессуальных норм их реализации, ФАС России разработаны административные регламенты.

2. Министерство экономического развития Российской Федерации

2.1. Вопросы деятельности Минэкономразвития России по обобщению правоприменительной практики в установленной сфере деятельности с точки зрения действенности законодательства о конкуренции на товарных рынках, на рынке финансовых услуг и о естественных монополиях

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» Минэкономразвития России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли), разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации и иные.

Для исполнения функций, затрагивающих вопросы в сфере конкуренции, в Минэкономразвития России в июле 2008 года создан Департамент развития конкуренции и анализа конъюнктуры рынков. Однако в полномочия и функции Минэкономразвития России не входят вопросы создания и развития конкуренции.

В проекте концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, разработанном Минэкономразвития России, отмечается, что экономический рост возможен при усилении диверсификации экономики и снижении инфраструктурных ограничений; улучшении комфортных условий для ведения бизнеса, создании благоприятного инвестиционного климата; повышении эффективности социальной сферы; усилении интеграции страны в мировое экономическое пространство, а также при повышении эффективности функционирования государственных институтов.

В целях создания условий для обеспечения динамичного и устойчивого развития российской экономики и обеспечения взаимодействия и координации деятельности

федеральных органов исполнительной власти по решению задач в области социально-экономического развития Российской Федерации Правительством Российской Федерации распоряжением от 19 января 2006 года № 38-р утверждена Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) (далее - Программа).

Минэкономразвития России соответствующими приказами от 17 февраля 2006 года № 43, от 15 февраля 2007 года № 41, от 21 февраля 2008 года № 39 утвердило мероприятия по выполнению им планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Приказами Минэкономразвития России утверждены мероприятия по выполнению планов Правительства Российской Федерации по реализации положений данной Программы.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 1852-р в 2006-2007 годах Минэкономразвития России осуществило разработку законопроекта «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», который был в установленном порядке представлен в Правительство Российской Федерации. Однако 8 июня 2007 года депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был внесен и принят аналогичный законопроект. В связи с этим по поручению Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 года разработка законопроекта Минэкономразвития России была прекращена. Таким образом, Минэкономразвития России недостаточно эффективно взаимодействовало и участвовало в работе комитетов и комиссий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 января 2007 года № 88-р Минэкономразвития является основным исполнителем законопроекта о внесении изменений в федеральные законы «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального сектора», «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», «Об электроэнергетике», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в Градостроительный кодекс Российской Федерации. Законопроект должен был быть представлен в Правительство Российской Федерации в марте 2008 года. На момент проведения проверки законопроект не внесен в Правительство Российской Федерации.

Также на основании указанного распоряжения Минэкономразвития России является ответственным за разработку законопроекта о распределении на субъекты естественных монополий обязанности осуществлять закупки товаров, работ, услуг с учетом процедур, установленных законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд со сроком внесения в Правительство Российской Федерации в сентябре 2007 года. На момент проведения проверки концепция и проект технического задания законопроекта находятся в стадии согласования. Таким образом, из-за несвоевременного исполнения Минэкономразвития России сроков законопроектной деятельности, установленных распоряжениями Правительства Российской Федерации, имеется риск недопоступления налогов от хозяйствующих субъектов, ведущих свою деятельность в условиях действующего законодательства.

В октябре 2008 года в соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации от 19 августа 2008 года № ВП-П13-16пр (пункт 3) Минэкономразвития России по согласованию с ФАС России представило в Правительство Российской Федерации проект программы развития конкуренции в Российской Федерации.

Минэкономразвития России отмечает, что современное состояние конкурентной среды в Российской Федерации характеризуется следующими угрозами конкуренции: административные барьеры; инфраструктурные ограничения конкуренции (транспортные, энергетические, финансовые, информационные); антиконкурентные действия органов власти и их должностных лиц; антиконкурентные действия хозяйствующих субъектов.

К факторам, негативно влияющим на результативность антимонопольного регулирования, отнесены: перегруженность антимонопольного органа заявлениями и делами, не связанными с защитой конкуренции; несовершенная нормативная правовая база (например, Закон о защите конкуренции не всегда требует проведения экономического анализа рассматриваемых отношений, прогнозирования возможных экономических последствий применения тех или иных норм: связь между размером рыночной доли хозяйствующего субъекта и конкуренцией не всегда является безусловной, а вывод о наличии либо отсутствии доминирующего положения компании, сделанный только на основании показателя концентрации, может не соответствовать реальной ситуации на рынке); неготовность органов судебной власти учитывать экономическую специфику дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Основными направлениями совершенствования антимонопольного законодательства определены: повышение экономической обоснованности принимаемых решений; разграничение категорий нарушений антимонопольного законодательства: связанных и не связанных с ограничением конкуренции; пересмотр (усовершенствование) подхода к осуществлению контроля экономической концентрации.

Предлагается усилить ответственность за нарушение антимонопольного законодательства следующим образом:

- подготовить проект федерального закона «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, уточняющих перечень составов уголовно наказуемых деяний, ограничивающих конкуренцию, и условий привлечения виновных лиц к ответственности»;

- внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

- улучшить взаимодействия с правоохранительными органами.

Основными инструментами развития конкуренции предлагаются меры таможенно-тарифного регулирования, налоговой политики, государственные программы развития инфраструктуры и отдельных отраслей, государственные закупки, регулирование естественных монополий, развитие малого и среднего предпринимательства.

Минэкономразвития России также предлагает проводить регулярный расчет и анализ динамики индикаторов результативности конкурентной политики: барьеров выхода на рынок и ведения бизнеса; развития инфраструктуры и социальной сферы; концентрации на товарных рынках; результатов осуществления конкурентного процесса.

К мерам, направленным на создание условий для благоприятной конкурентной среды в сфере розничной торговли, Минэкономразвития России относит:

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

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

К мерам по развитию конкуренции на рынках финансовых услуг в целях сохранения кредитной активности региональных банков и снижения цен на целевые кредиты

для малого и среднего бизнеса, а также выравнивания конкурентных условий для средних региональных банков при рефинансировании, Минэкономразвития России относит:

- создание системы рефинансирования региональных банков и предоставление им кредитов под обеспечение прав требования по кредитным договорам;

- в целях создания системы рефинансирования региональных банков Внешэкономбанку необходимо создать соответствующее обеспечение (права требования по кредитам для рефинансирования в Банке России либо на рынке межбанковских кредитов, либо на внешнем рынке);

- в целях повышения кредитного качества обеспечения необходимо гарантировать обязательства Внешэкономбанка со стороны Правительства Российской Федерации.

В Программе представлены меры по развитию конкуренции в 17 отраслях российской экономики: на рынках нефтепродуктов, в области авиатопливообеспечения, на рынках газа, в сфере электроэнергетики, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, в сфере здравоохранения, на рынке минеральных удобрений, на агропродовольственных рынках, в сфере розничной торговли, на строительном рынке, на рынке цемента, на рынках металлургического сырья (коксующийся уголь), на рынке энергетического угля, в сфере железнодорожного транспорта, на рынках финансовых услуг, в области информационно-коммуникационных технологий и связи, в лесопромышленном комплексе.

Меры, предлагаемые в Программе, носят точечный характер и не содержат положений по активному развитию конкуренции на товарных рынках. При этом конкуренция рассматривается как инструмент дальнейшего совершенствования механизмов защиты конкурентных отношений, в том числе совершенствования законодательства о конкуренции, а также санкций за нарушения в сфере конкуренции.

2.2. Основные направления деятельности Минэкономразвития России по достижению комфортных условий для ведения бизнеса и развития свободных конкурентных рынков, а также по осуществлению защиты экономических интересов российских производителей товаров и услуг

Исходя из миссии Минэкономразвития России, обозначенной в докладах о результатах и основных направлениях деятельности, были сформулированы стратегические цели деятельности Минэкономразвития России, одной из которых является «Создание комфортных условий для ведения бизнеса».

Деятельность Минэкономразвития России в рамках достижения поставленной цели была направлена на повышение эффективности государственного регулирования предпринимательской деятельности, развитие корпоративного управления и снижение непроизводственных издержек предприятий и населения, связанных с государственным регулированием.

Для достижения цели были сформулированы задачи, а также основные показатели, характеризующие уровень достижения поставленной цели:

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	Целевое значение
Индекс деловой конкурентоспособности, место в рейтинге	58	70	79	10-20
Рейтинг инвестиционной привлекательности консалтинговой компании А.Т. Kearney, место в рейтинге	11	6	9	7
Доля выпуска продукции малых предприятий в ВВП, %	13	15	17	50

Данные, представленные в таблице, свидетельствуют о значительном снижении позиции Российской Федерации в рейтинге конкурентоспособности стран мира: в 2005 году индекс деловой конкурентоспособности страны составлял 58 место, в 2006 году - 70, в 2007 году - 79 место.

Доля выпуска продукции малыми предприятиями (в стоимостном выражении) в валовом внутреннем продукте из года в год растет медленно и остается незначительной: в 2005 году - 13 %, в 2006 году - 15 %, в 2007 году - 17 %, тогда как в Китае и США данный показатель составляет более 50 процентов.

Таким образом, Минэкономразвития России не созданы условия по комфортному ведению бизнеса и развитию конкурентных отношений.

Выводы

1. Введение в действие в октябре 2006 года нового Закона о защите конкуренции, а также внесение изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части повышения ответственности за нарушения антимонопольного законодательства в целом привело к активизации работы по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства.

2. Законодательство о конкуренции направлено на антимонопольную деятельность и противодействие недобросовестной конкуренции. При разработке законодательства не принимались во внимание цель развития конкурентных отношений и конституционный принцип поддержки конкуренции.

3. Наибольшее количество нарушений антимонопольного законодательства приходится на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействия) органов власти, которые составляют около половины всех нарушений. В части злоупотребления доминирующим положением около половины нарушений антимонопольного законодательства приходится на субъекты естественных монополий, что приводит к созданию искусственных барьеров для развития потенциально конкурентных товарных рынков, оказывает негативное влияние на инвестиционные стимулы.

4. Сохраняется рост крупнейших российских компаний. Их высокий удельный вес в отношении к ВВП страны позволяет предположить наличие у таких компаний возможности антиконкурентного влияния на рынки. Так, если в 2003 году 10 % суммарной добавленной стоимости в ВВП составляли 52 хозяйствующих субъекта, то в 2006 году - 11 хозяйствующих субъектов, что говорит о имеющейся тенденции ускоренного роста концентрации производства.

Свободный рынок нефти практически отсутствует. Более 80 % нефти в Российской Федерации добывается 5 компаниями (НК «Роснефть», ОАО «НК «ЛУКОЙЛ», ОАО «ТНК-ВР Холдинг», ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО «Газпром»), более 75 % российской нефти перерабатывается на заводах, контролируемых теми же 5 компаниями.

5. ФАС России и Минэкономразвития России не выполняются сроки по исполнению мероприятий законопроектной деятельности, установленные Планом действий Правительства Российской Федерации по реализации основных положений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы) и Планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, распоряжениями Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года № 2330-р, от 19 января 2006 года № 38-р, от 5 декабря 2006 года № 1681-р, от 29 января 2007 года № 88-р, от 13 марта 2008 года № 316-р. Несвоевременное принятие нормативных правовых актов влечет за собой затягивание создания и развития конкурентных отношений, а также недопоступление средств в бюджетную систему.

6. В нарушение постановлений Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 года № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» и от 1 июля 2004 года № 260 «О Регламенте Правительст-

ва Российской Федерации» ФАС России, Минэкономразвития России и их соисполнителями не соблюдаются сроки доработки нормативных правовых актов.

7. Многочисленные изменения, внесенные за период проверки и подготовленные для внесения в Закон о защите конкуренции, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации, говорят о недостаточной эффективности антимонопольного законодательства.

8. Количество обжалованных решений ФАС России в части злоупотреблений доминирующим положением, соглашений или согласованных действий хозяйствующих субъектов, а также недобросовестной конкуренции неизменно растет. Также растет и число отмененных судом решений, принятых ФАС России.

9. В настоящее время в Российской Федерации не разработаны показатели и критерии, характеризующие состояния конкурентной среды.

10. Угроза конкуренции связана с формированием государственных корпораций, деятельностью субъектов естественных монополий, действиями органов власти и рисками возникновения картелей:

- имеют место многочисленные параллельные действия субъектов рынка, связанные с повышением цен, которые сами по себе не являются доказательством наличия сговора или согласованности действий, но позволяют предположить наличие картельных соглашений;

- распространена практика антиконкурентного вмешательства органов власти и органов местного самоуправления в функционирование товарных рынков, особенно на уровне муниципальных образований;

- государственные корпорации, обладая политическим и административным ресурсами и растущими финансовыми возможностями, оказывают решающее влияние на общие условия обращения товара на смежных со сферами их деятельности товарных рынках. Проблема формирования государственных корпораций связана с созданием для них исключительных условий хозяйственной деятельности, делающих невозможным конкуренцию с ними хозяйствующих субъектов;

- имеет место сохранение власти естественных монополий в потенциально конкурентных сегментах и переход на смежные рынки, а также рост ценового давления на экономику со стороны естественных монополий.

В связи с вышесказанным в целях защиты конкуренции Счетная палата Российской Федерации поддерживает следующие предложения ФАС России:

- усилить антимонопольный контроль за государственными корпорациями, а также принять меры к расширению использования государственными корпорациями конкурсных механизмов при закупке товаров, работ, услуг у частных российских компаний и исключить возможность постоянной государственной финансовой поддержки государственных корпораций;

- ускорить работу по снятию инфраструктурных и административных барьеров для развития предпринимательской деятельности;

- внести изменения в законодательство о естественных монополиях, направленные на снижение издержек, и ужесточить государственный контроль за ними;

- снизить барьеры входа на рынки;

- открыть рынки для международной конкуренции (при условии параллельного повышения конкурентоспособности отечественной промышленности);

- более широко применять нормы об освобождении от ответственности участника соглашения, сообщившего антимонопольному органу о сговоре, что будет способствовать предупреждению возникновения картелей и снижению их устойчивости;
- ужесточить санкции за нарушение антимонопольного законодательства;
- усовершенствовать действующую методику анализа и оценки конкурентной среды в части переноса акцента на качественные показатели состояния конкуренции.

11. Необходимо ускорить принятие второго антимонопольного пакета, включающего законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты», а также в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Предложения

- 1.** Направить представление руководителю Федеральной антимонопольной службы И. Ю. Артемьеву.
- 2.** Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.
- 3.** Направить отчет о контрольном мероприятии в Совет Федерации и в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. П. ГОРЕГЛЯД