

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«*25 января*» 2013г.

№ ОМ- *20/15-16*

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Подготовка промежуточного сводного аналитического доклада по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации»

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:

План работы Счетной палаты Российской Федерации (далее — Счетная палата) на 2012 год (п. 2.1.3.4).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия:

Законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере развития конкуренции; нормативные, другие документы и материалы федеральных органов государственной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по развитию конкуренции.

Утвержденные планы федеральных органов государственной власти по развитию конкуренции.

Доклады федеральных органов государственной власти; выводы, рекомендации, предложения по проблемам развития конкуренции.

Информация органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о реализации региональных программ развития конкуренции.

Распоряжения, документы, финансовая отчетность, отражающие операции со средствами федерального бюджета, а также иные документы и материалы, на основании которых можно сделать вывод об объемах и обоснованности использования бюджетных ассигнований на осуществление мероприятий по развитию конкуренции.

3. Цель (цели) экспертно-аналитического мероприятия:

Оценить ход выполнения «Программы развития конкуренции в Российской Федерации» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р) и «Плана мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации на

2009-2015 годы» федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2009-2011 годах и за 9 месяцев 2012 года.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия:

Минэкономразвития России, Минэнерго России, Минпромторг России, Минтранс России, Минсельхоз России, Минприроды России, МИД России, ФАС России, ФСФР России, Минфин России, Минкомсвязи России, ФСТ России, Минрегион России, Минздравсоцразвития России, Минобрнауки России, Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, ответственные за реализацию Программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009-2015 годы, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (в пределах своей компетенции).

5. Исследуемый период: 2009-2011 годы и 9 месяцев 2012 года.

6. Сроки проведения мероприятия: март - декабрь 2012 года.

7. Результаты мероприятия:

7.1. По вопросу 1: проверить реализацию распоряжения Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р в части своевременности и полноты представления информации, сведений и аналитических отчетов о ходе реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации в соответствии с п.п. 4-7(1) данного распоряжения (далее – Программа).

В соответствии с пунктом 4 распоряжения Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р (далее – распоряжение Правительства) Федеральные органы исполнительной власти должны представлять в Минэкономразвития России ежеквартально, до 10-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, информацию о ходе реализации Программы.

По результатам мероприятия были получены сведения о ежеквартальном представлении в Минэкономразвития России информации о ходе реализации Программы следующими федеральными органами исполнительной власти:

Минрегион России;
Минсельхоз России;
Минприроды России;
Минкомсвязь России;
Россвязь;
Роскомнадзор;
ФАС России;

ФСФР России;
Министерство культуры Российской Федерации;
Минэнерго России;
Минтранс России;
ФСТ России.

Три из четырнадцати отчетов Министерства культуры Российской Федерации о ходе реализации Программы представлены в Минэкономразвития России с опозданием (позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным);

Министерством образования и науки Российской Федерации поквартальная информация о ходе реализации Программы развития конкуренции в 2009 году не представлялась. Не представлены отчеты за первое полугодие и в целом по 2010 году, а также за первое полугодие и 9 месяцев 2012 года. Два из семи отчетов о ходе реализации Программы представлены в Минэкономразвития России с опозданием.

Минпромторгом России на запрос Счетной палаты Российской Федерации не представлены данные о направлении ежеквартальной информации о ходе реализации Программы в Минэкономразвития России.

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

В рамках координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации Программы Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 5 распоряжения Правительства ежеквартально представлялись доклады о ходе исполнения плана мероприятий по реализации Программы развития конкуренции (далее – План) в Правительство Российской Федерации.

Кроме того, в 2010 году Минэкономразвития России выступило с инициативой о внесении изменений в План в целях активизации работы по разработке мер по развитию конкуренции в отдельных отраслях и существенного повышения качества разрабатываемых мер. В частности, было предложено уточнить исполнителей по подготовке докладов по развитию конкуренции в отдельных отраслях и сферах. Вопрос об уточнении исполнителей рассматривался на совещании у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова, по результатам которого принято решение о внесении изменений в План. Изменения в Программу внесены распоряжением Правительства Российской Федерации.

Федерации от 17 декабря 2010 г № 2295-р «О внесении изменений в Программу развития конкуренции в Российской Федерации». Программа была дополнена мероприятиями по проведению мониторинга реализации региональных программ развития конкуренции, разъяснению целей и задач конкурентной политики, обучению сотрудников органов власти по вопросам конкуренции, уточнению ответственных исполнителей и сроков подготовки мер по развитию конкуренции на отдельных рынках и в отдельных отраслях.

Данные о своевременности и полноте представления федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации информации о реализации мероприятий Плана и Программы отражались в докладах Минэкономразвития России, представляемых в Правительство Российской Федерации в соответствии с пунктами 5 и 7 Распоряжения.

Согласно пункту 6 распоряжения Правительства ФАС России обязана представлять в Минэкономразвития России ежегодно, до 1 марта года, следующего за отчетным:

а) сведения о количестве установленных фактов нарушения антимонопольного законодательства по Российской Федерации, включающие информацию о количестве нарушений, выразившихся в:

злоупотреблении хозяйствующими субъектами доминирующим положением;

ограничивающих конкуренцию соглашениях и согласованных действиях хозяйствующих субъектов;

ограничивающих конкуренцию актах и действиях федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

б) аналитические отчеты о состоянии конкуренции на отдельных товарных рынках.

ФАС России письмами от 1 марта 2011 г. № АЦ/1175-ПР и от 2 марта 2012 г. № ЦА/1130-ПР направила в Минэкономразвития России соответствующие сведения и материалы.

Минэкономразвития России, в соответствии с пунктом 7 распоряжения Правительства обязано осуществлять анализ социально-экономических последствий реализации Программы и оценку состояния конкурентной среды в Российской Федерации, включая оценку состояния конкурентной среды в субъектах Российской Федерации, в соответствии с методикой определения основных показателей и критериев оценки состояния конкурентной среды в Российской Федерации, утвержденной Минэкономразвития России, и

ежегодно, до 1 апреля года, следующего за отчетным, представлять в Правительство Российской Федерации соответствующий доклад. Минэкономразвития России представляло годовые доклады в Правительство Российской Федерации о ходе реализации Программы и социально-экономических последствиях ее реализации за 2009, 2010 и 2011 годы.

В рамках координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации Программы в Минэкономразвития России осуществлялась работа, направленная на стимулирование и методическое сопровождение разработки и принятия региональных программ развития конкуренции. В этих целях Минэкономразвития России были подготовлены методические рекомендации и письмами от 24 июля 2009 г. № 12067-АП/Д22, от 9 октября 2009 г. № 16994-АП/Д22 направлены во все субъекты Российской Федерации.

Кроме того, в связи с необходимостью осуществления мониторинга и подготовки доклада в Правительство Российской Федерации в соответствии с пунктами 21 и 22 Плана Минэкономразвития России разработаны формы отчетности для оценки эффективности реализации региональных программ развития конкуренции и направлены в субъекты Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 7(1) распоряжения Правительства, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обязаны представлять в Минэкономразвития России 2 раза в год, до 1 марта и до 1 октября, информацию о реализации региональных программ развития конкуренции. Сведений о полноте и своевременности представления указанной информации Минэкономразвития России не сообщил. Однако мониторинг реализации региональных программ развития конкуренции Минэкономразвития России осуществляет на основе отчетов, полученных из регионов, и им была проведена оценка эффективности реализации региональных программ за 2010 - 2011 годы. Следовательно, информация о таких программах согласно пункту 7(1) распоряжения Правительства в Минэкономразвития поступала.

Также Минэкономразвития России были подготовлены два выпуска брошюры «Обзор лучшей практики применения мер по развитию конкуренции в регионах России». В целях оказания методической помощи в рамках дальнейшей работы над программными мероприятиями и реализации региональных программ брошюра направлена в высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также размещена в сети «Интернет» по адресу www.competition.gov.ru.

7.2. По вопросу 2: проверить исполнение Плана мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009 – 2015 годы (далее – План).

План содержит 11 разделов по группам мероприятий, подлежащих реализации по Программе развития конкуренции, и 77 пунктов, из которых 6 к моменту проведения экспертно-аналитического мероприятия были исключены.

Важно отметить, что последнее мероприятие Плана, за исключением ежегодных докладов, запланировано на ноябрь 2012 года, в то время как Программа рассчитана на 2009-2015 годы.

7.2.1. Раздел I. Общие меры, направленные на снижение административных барьеров (пункты 1-4).

В рамках реализации мер, входящих в данный раздел, приказом ФАС России от 10 февраля 2010 г. № 67 был утвержден «Порядок проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества», а также перечень видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса (пункт 1).

В соответствии с пунктом 2 Плана ФАС России представила в Правительство Российской Федерации доклад по анализу практики предоставления государственной помощи (государственных преференций) хозяйствующим субъектам с целью уточнения допустимых и недопустимых практик предоставления помощи (преференций).

Согласно пункту 3 Плана, взамен Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» был принят Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Он предусматривает совершенствование системы лицензирования, сокращение перечня лицензируемых видов деятельности, унификацию и упрощение процедур лицензирования.

В целях выполнения пункта 4 Плана ФАС России при подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» были предусмотрены нормы, направленные на реализацию принципа прозрачности и обеспечения справедливых условий при распределении ограниченных ресурсов и отдельных прав (в том числе недропользование, водопользование, распределение радиочастот).

Принятый Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 401-ФЗ «О

внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные акты Российской Федерации» установил, что информация о проведении торгов по передаче прав на соответствующие ресурсы (земельные участки, участки недр, водные биологические ресурсы, приватизируемое государственное и муниципальное имущество и другие) размещается на официальном сайте Российской Федерации в сети «Интернет», определяемом Правительством Российской Федерации (www.torgi.gov.ru).

Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 364-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривается устранение административных барьеров, связанных с необходимостью получения большого количества отдельных разрешений государственных органов при использовании участков континентального шельфа Российской Федерации на осуществление буровых работ, прокладку кабелей и трубопроводов, создание и эксплуатацию платформ и иных искусственных островов, сооружений и установок, на проведение морских научных исследований.

В 2011 году был также внесен ряд изменений в Закон от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», предусматривающих:

возможность добычи общераспространенных полезных ископаемых недропользователями для собственных нужд в рамках всего лицензионного участка недр, без получения дополнительных лицензий;

передачу полномочий по организации проведения геологического изучения недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, на уровень субъектов Российской Федерации.

Таким образом, предусмотренные разделом I Плана меры выполнены в полном объеме.

7.2.2. Раздел II. Развитие инфраструктуры (пункты 5-10).

Из шести пунктов данного раздела Плана пять предусматривали подготовку докладов Правительству Российской Федерации по следующим вопросам:

(пункт 5) разработка концепции создания специализированного информационно-торгового центра («биржи») железнодорожных вагонов;

(пункт 6) подготовка предложений о целесообразности введения запрета на совмещение деятельности по реализации авиатоплива с иными видами деятельности по авиатопливообеспечению;

(пункт 7) разработка мероприятий по развитию организованной (в том числе биржевой) торговли на товарных рынках, предусматривающих:

- методы стимулирования участия в биржевой торговле;
- условия и порядок признания цен, формируемых на торговой площадке, в качестве рыночных в целях налогообложения и антимонопольного регулирования;

- организацию государственных интервенций;

(пункт 8) подготовка предложений о признании индикативных цен, формируемых на товарных рынках, на которых отсутствует организованная торговля, в качестве рыночных в целях налогообложения и антимонопольного регулирования;

(пункт 10) Распространение электронных технологий, направленных на:

- автоматизацию и упрощение взаимодействия участников рынка с регулирующими органами;

- обеспечение информационной поддержки предпринимательства (включая публикацию на интернет-порталах федеральных органов исполнительной власти и Минэкономразвития России справочной информации о совершении необходимых действий и предоставлении конечного перечня необходимой документации, наличии обязательных требований со стороны органов исполнительной власти, об условиях получения государственной поддержки лицами, имеющими намерение заниматься предпринимательской деятельностью на соответствующих рынках).

На момент подготовки ответа Минэкономразвития России от 1 ноября 2012 г. № 23836-ВС/Д05и на запрос Счетной палаты Российской Федерации все доклады, предусмотренные разделом II Плана, были подготовлены и направлены в Правительство Российской Федерации.

Пункт 9 Плана предусматривал подготовку и принятие постановления Правительства Российской Федерации, направленного на создание специализированного информационно-торгового центра («биржи») железнодорожных вагонов.

Минэкономразвития, ответственное за исполнение данного пункта Плана, указало, что протоколом заседания Правительственной комиссии по транспорту и связи от 13 апреля 2011 г. № 1 была утверждена Целевая модель рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 года. Планом мероприятий по реализации указанной модели предусматривалось создание и введение в действие электронной информационной площадки с последующей ее трансформацией в торговую «биржу» вагонов. Ответственным исполнителем по указанным мероприятиям определено ОАО «РЖД».

При этом во исполнение раздела III пункта 3 протокола заседания Правительственной комиссии по транспорту и связи от 29 ноября 2011 г. № 6

Минэкономразвития России внесло в Правительство Российской Федерации (письмо от 22 февраля 2012 г. № 3136-СВ/Д07) измененный План Целевой модели рынка грузовых железнодорожных перевозок на период до 2015 г. в соответствии с которым набор инструментов, необходимых для внедрения электронной торговой площадки («биржи») вагонов изменился. По информации Минэкономразвития 9 июля 2012 г. состоялась презентация электронной торговой площадки «Фабрикант Рейл» (www.zakazvagonov.ru), где в режиме реального времени грузовладельцы могут размещать заявки на свободный подвижной состав, а операторы искать грузовую базу для своих вагонов.

В связи с этим, по мнению Минэкономразвития, принятие постановления Правительства Российской Федерации по данному вопросу не требуется. Тем не менее, изменения в План реализации Программы по данному вопросу не внесены.

За этим исключением раздел II Плана выполнен.

7.2.3. Раздел III. Антимонопольное регулирование (пункты 11-18; пункт 19 исключен).

В целях своевременного выявления и пресечения нарушений антимонопольного законодательства, совершаемых органами власти, в соответствии с пунктом 11 Плана мероприятий ФАС России совместно с МВД России проводились контрольные мероприятия с целью проверки соблюдения органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления требований антимонопольного законодательства, запрещающих создание необоснованных препятствий осуществлению предпринимательской деятельности. Доклады о результатах контрольных мероприятий представлены в Правительство Российской Федерации письмами ФАС России от 21 августа 2009 г. № ИА/3163-ПР и от 1 марта 2010 г. № ИА/690-ПР.

Согласно пункту 12 Плана Минэкономразвития России надлежало совместно с ФАС России подготовить и представить в Правительство Российской Федерации проект федерального закона, предусматривающего изменение порядка осуществления контроля за экономической концентрацией в части отмены согласования сделок внутри одной группы лиц. Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» это было реализовано.

В части совершенствования антимонопольного законодательства, предусмотренного данным разделом, также реализованы следующие меры.

Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в статью 14.31 КоАП внесены изменения, устанавливающие ответственность, в том числе в виде дисквалификации, за злоупотребление доминирующим положением (пункт 13 Плана).

Принят Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные акты Российской Федерации», касающихся:

- уточнения нарушений антимонопольного законодательства в части дифференциации действий, ограничивающих конкуренцию, и действий, ущемляющих права потребителей;

- закрепления основ многофакторного анализа возможности одностороннего влияния хозяйствующего субъекта (нескольких хозяйствующих субъектов) на рынок;

- закрепления основ проведения анализа и оценки конкурентной среды, его качественных критериев, установления процессуального статуса анализа;

- изменения порядка контроля за экономической концентрацией в части уточнения критериев отбора сделок и иных действий, подлежащих предварительному согласованию;

- расширения перечня критериев допустимости «вертикальных соглашений»;

- изменения порядка квалификации антиконкурентных соглашений и согласованных действий с учетом необходимости оценки комплекса факторов, характеризующих возможность хозяйствующих субъектов ограничивать конкуренцию на рынке посредством осуществления согласованных действий (пункт 15 Плана).

Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» была установлена дифференциация ответственности за действия, ограничивающие конкуренцию, и действия, ущемляющие интересы контрагентов (пункт 17 Плана).

Доклад ФАС «О мерах, направленных на активизацию международного сотрудничества в области защиты конкуренции», предусмотренный пунктом 14 Плана, был подготовлен и направлен письмом от 23 марта 2010 г. № ИА/1024-ПР. В соответствии с пунктом 18 «Анализ и обобщение практики применения антимонопольного законодательства, в том числе результатов контроля за экономической концентрацией, а также мер в рамках программы смягчения

ответственности за нарушение антимонопольного законодательства» ФАС России ежегодно представляла в Правительство Российской Федерации соответствующие доклады.

Выполнение III раздела Плана предусматривало также определение порядка взаимодействия антимонопольных органов и правоохранительных органов в целях выявления картельных соглашений (пункт 16) с подготовкой соответствующего межведомственного акта. Ответственным исполнителем за реализацию данного пункта является ФАС России, МВД России – соисполнителем. Срок реализации – июнь 2011 года.

Согласно информации, представленной ФАС России письмом от 4 октября 2012 г. № ИА/4515-ПР, ФАС России был подготовлен проект совместного приказа «О взаимодействии антимонопольных органов и органов внутренних дел». Его обсуждение выявило расхождение позиций ведомств в связи с действующими нормами Федерального закона от 12 августа 1995 г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», в соответствии с которым для субъектов оперативно-розыскной деятельности запросы ФАС России не являются основанием для проведения оперативно-розыскных мероприятий, а результаты они не имеют права передавать в ФАС России.

В августе 2012 г. состоялась встреча руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева с Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым, в ходе которой было принято решение о необходимости внесения соответствующих поправок в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности».

В настоящее время ведется работа по подготовке проектов федеральных законов и их согласованию с федеральными органами исполнительной власти.

Таким образом, на момент проведения контрольного мероприятия пункт 16 Плана исполнен не был. Однако взаимодействие антимонопольных органов и органов внутренних дел в процессе расследования нарушений антимонопольного законодательства осуществляется. В ходе работы над нормативными документами и практического взаимодействия в процессе антимонопольных расследований определилась роль каждого из ведомств в вопросах противодействия картелям.

Таким образом, раздел III Плана выполнен, за исключением Пункта 16. Работа по его реализации продолжается, однако сроки исполнения не изменены, хотя ранее установленный срок уже истек.

7.2.4. Раздел IV. Региональная конкурентная политика (пункты 20-22).

Предложения по применению экономического стимулирования органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации к улучшению предпринимательского климата и созданию условий для развития конкуренции в соответствии с пунктом 20 Плана мероприятий представлены в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 27 января 2011 г. № 1187-ЛА/Д22.

В соответствии с пунктом 21 Плана мероприятий Минэкономразвития России совместно с ФАС России разработаны критерии оценки региональных программ развития конкуренции. Указанные критерии соответствуют методическим рекомендациям Минэкономразвития России по подготовке программ и включают в себя, в частности, оценку качества анализа конкурентной среды на товарных рынках в регионе, наличия индикаторов оценки конкурентной среды в регионе и эффективности реализации мер региональной конкурентной политики, корреляции между выявленными в ходе анализа барьерами для развития конкуренции на товарных рынках в регионе и предлагаемыми мероприятиями.

Критерии также применяются при экспертизе проектов программ, в том числе уже утвержденных программ развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, и подготовке предложений по их доработке.

В 2010 году во всех субъектах Российской Федерации завершена разработка региональных программ. Окончательный рейтинг представлен Минэкономразвития России, по данным которого 46 % утвержденных программ оцениваются как «хорошие». Качество 16 % региональных программ оценено как «удовлетворительное» и около 3 % получило низкую оценку. Основные замечания Минэкономразвития России по утвержденным региональным программам связаны с отсутствием мероприятий, решение которых способно существенно повлиять на конкуренцию на региональных рынках, и сложностью оценки эффективности программ и степени достижения заявленных в них целей с учетом предлагаемых показателей.

Письмом Минэкономразвития России от 1 октября 2010 г. № 18309-ЛА/Д22 в Правительство Российской Федерации представлен доклад о результатах подготовки и согласования региональных программ развития конкуренции. Доклад включает информацию о реализованных Минэкономразвития России мероприятиях по содействию органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в разработке региональных программ развития конкуренции, достигнутых результатах по итогам разработки региональных программных документов, а также об итогах

проведенной Минэкономразвития России работы по оценке и согласованию региональных программ.

В соответствии с пунктом 22 Плана мероприятий Минэкономразвития России совместно с Минрегионом России подготовлен и письмом от 14 ноября 2011 г. № 25257-СВ/д22 представлен в Правительство Российской Федерации доклад об эффективности реализации региональных программ развития конкуренции. Он содержит отчет об итогах реализации региональных программ в 2010 и первой половине 2011 года, а также предложения по стимулированию и повышению эффективности региональной конкурентной политики.

Как отмечено в данном докладе, в рамках работы по совершенствованию конкурентной среды в региональном аспекте Минэкономразвития России организован регулярный мониторинг реализации региональных программ развития конкуренции на основе получаемых от субъектов Российской Федерации отчетов. В результате сравнительного анализа отчетов о реализации региональных программ, проведенного Минэкономразвития России была выявлена различная степень заинтересованности органов власти субъектов Российской Федерации в реализации конкурентной политики.

Во-первых, об этом свидетельствует количество самостоятельных мероприятий, направленных на достижение целей конкуренции (то есть мероприятий, не отраженных в других программных документах и реализуемых непосредственно в рамках региональных программ). Так, например, в Смоленской области из 37 мероприятий, предусмотренных региональной Программой, самостоятельным является только 1 мероприятие, остальные мероприятия осуществляются в рамках иных региональных программных документов, в то время как в Хабаровском крае 33 самостоятельных мероприятия из 38 предусмотренных региональной программой.

Во-вторых, о степени заинтересованности региональных органов власти в реализации конкурентной политики свидетельствует наличие системного и многоаспектного подхода к формированию планов программных мероприятий. Так, региональные программы существенно отличаются по количеству предусмотренных мероприятий. Их количество варьируется от нескольких десятков (например, 12 в Амурской области) до нескольких сотен (например, 221 мероприятие в Москве). Несмотря на то, что наличие большого количества мероприятий не всегда обуславливает их высокое качество, стоит отметить, что большее количество мероприятий все же свойственно регионам с достаточно высокой степенью проработки региональных программ.

И, в-третьих, важным фактором при оценке эффективности реализации программных мероприятий является их своевременное исполнение. Анализ отчетов показал, что в целом мероприятия, исполнение которых предусмотрено на 2010 и 2011 годы, уже реализованы. Однако фактически региональные органы власти практически не контролируют реализацию программных мероприятий, поскольку лишь около 20% мероприятий имеют показатели реализации. При этом не всегда выбраны адекватные индикаторы реализации мероприятий, что ограничивает возможности для контроля эффективности мероприятий, предусмотренных региональными программами.

Таким образом, низкое значение доли самостоятельных мероприятий, направленных непосредственно на достижение целей конкуренции, а также отсутствие либо выбор неадекватных показателей реализации программных мероприятий является показателем непонимания на региональном уровне основных положений конкурентной политики и направлений ее реализации. Кроме того, во многом у региональных органов власти сохраняется формальный подход к реализации региональных программ.

При этом формальный подход к реализации региональных программ обусловлен несколькими причинами. Во-первых, во многих программах изначально из-за отсутствия понимания целей и задач конкурентной политики был проведен слабый анализ проблем развития конкуренции, что в итоге предопределило общий характер мероприятий, большинство из которых не связано с задачами развития конкуренции.

Во-вторых, немаловажным фактором является отсутствие самостоятельного финансирования программных мероприятий (а если оно и предусмотрено, то в рамках прочих программных документов), что ограничивает возможности разработчиков региональных программ по приведению реализуемых в регионах инициатив в соответствие с целями развития конкуренции.

Анализ отчетов показал, что в основном реализуемые в рамках региональных программ мероприятия направлены на финансовую поддержку малого и среднего предпринимательства, создание и утверждение административных регламентов оказания государственных и муниципальных услуг, повышение информационной прозрачности деятельности государственных и муниципальных органов власти, внедрение электронных торгов, развитие инфраструктуры. Однако данные мероприятия осуществляются в рамках текущей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также во исполнение иных программных документов (программы развития субъектов малого и среднего

предпринимательства, программы развития и модернизации автомобильных дорог и жилищно-коммунальной инфраструктуры и др.).

При этом доля отраслевых мероприятий в общем количестве предусмотренных в региональных программах мероприятий составляет порядка 30%. В качестве положительных действий региональных органов исполнительной власти в рамках реализации отраслевых мероприятий необходимо отметить следующие:

- в сфере агропромышленного комплекса: проведение ярмарок в целях создания условий и возможностей для реализации товара для большего количества предпринимателей малого и среднего бизнеса;

- в сфере жилищно-коммунального хозяйства: проведение обучающих семинаров и круглых столов для специалистов, отвечающих за управление и содержание многоквартирных домов и оказание коммунальных услуг, по обсуждению актуальных вопросов управления многоквартирными домами и др.; размещение на официальных сайтах информации о деятельности действующих в регионах управляющих компаний и ТСЖ в целях информирования граждан;

- в сфере здравоохранения: постепенное внедрение системы одноканального финансирования медицинских учреждений, перевод на аутсорсинг непрофильных медицинских услуг (уборка территорий, стирка белья, приготовление пищи и др.).

Также следует отметить, что положительным аспектом реализации региональной конкурентной политики является создание специальных комитетов (советов) в субъектах Российской Федерации, отвечающих за вопросы развития конкуренции, что становится новой тенденцией в экспертном обеспечении региональных программ. В частности, подобная практика введена в Тамбовской области (Экспертный совет по развитию конкуренции при администрации области), Ярославской области (Координационный совет по вопросам развития конкуренции), Хабаровском крае (Межведомственный совет при правительстве края по устранению барьеров в развитии предпринимательства).

В 2011 году в рамках повышения эффективности реализации региональной конкурентной политики Минэкономразвития России была организована работа по подготовке обзора лучшей практики применения мер по развитию конкуренции в регионах России и доработке региональных программ.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации (пункт 5 раздела 1 протокола заседания Правительства Российской Федерации

от 13 сентября 2011 г. № 31) Минэкономразвития России организована работа по внесению изменений в утвержденные региональные программы, имеющие недостаточный уровень качества подготовки. Информация о необходимости доработки региональных программ в соответствии с рекомендациями Минэкономразвития России направлена в 16 субъектов Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 3 октября 2011 г. К 21544-Л/А/д22. Указанная работа была завершена региональными органами власти субъектов в конце 2011 г.

Таким образом, меры, предусмотренные разделом IV Плана, выполнены полностью.

7.2.5. Раздел V. Таможенно-тарифное и нетарифное регулирование (пункты 23,24).

Меры таможенно-тарифного и нетарифного регулирования оказывают осуществленное воздействие на состояние конкурентной среды. Введение необоснованных мер торговой защиты внутреннего рынка может существенно ограничить импорт, что в условиях высококонцентрированного производства может привести к искажению условий конкуренции на соответствующих товарных рынках.

В соответствии с пунктом 23 Плана мероприятий Минпромторгом России, Минэкономразвития России и ФАС России представлен в Правительство Российской Федерации доклад о совершенствовании конкурентных механизмов при распределении импортных и экспортных квот (письмом Минпромторга России от 27 ноября 2009 г. № ДМ-13051/07).

В докладе представлен анализ действующих на территории Российской Федерации квот на импорт товаров, а также рассмотрен вопрос о возможности перехода от «исторического» принципа распределения квот к распределению квот по результатам торгов. При этом в докладе отмечается, что распределение квот на торгах позволит обеспечить соблюдение принципов конкуренции за счет наличия потенциальной возможности входа новых участников внешнеторговой деятельности на соответствующий товарный рынок, а также дополнительные поступления в бюджет от реализации квот.

Также в ходе реализации Программы развития конкуренции в IV квартале 2009 года был подготовлен и представлен в Правительство Российской Федерации доклад об анализе действующих на отдельных рынках ввозных и вывозных таможенных пошлин и мер нетарифного регулирования с точки зрения их влияния на состояние конкурентной среды в Российской Федерации и соответствующих предложениях. В соответствии с пунктом 24 Плана

мероприятий этот доклад подготовлен Минэкономразвития России совместно с Минпромторгом России и ФАС России и представлен в Правительство Российской Федерации письмом от 24 декабря 2009 г. № 22727-АП/Д22.

В докладе содержится обзор действующих на момент его подготовки на территории Российской Федерации ввозных и вывозных таможенных пошлин и мер нетарифного регулирования, а также приводится анализ их влияния на конъюнктуру цен на внутренних товарных рынках. В качестве предложений в докладе указывается на необходимость пересмотра мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования на отдельных товарных рынках.

Доклад «О результатах анализа действующих на отдельных рынках ввозных и вывозных таможенных пошлин и мер нетарифного регулирования на состояние конкурентной среды в Российской Федерации», представленный в 2010 году, включает разделы, касающиеся анализа влияния мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования на состояние конкуренции, а также предложения по корректировке мер таможенно-тарифного регулирования по различным товарным группам.

В докладе 2011 года содержится также обзор принятых в 2011 году решений Комиссии таможенного союза в отношении отдельных товаров. Таким образом, мероприятия V раздела Плана полностью выполнены.

7.2.6. Раздел VI. Государственные и муниципальные закупки (пункты 25,26).

Этот раздел Плана предусматривал принятие постановления Правительства по переходу на электронную форму аукционов при размещении государственного и муниципального заказов (пункт 25) и заключение государственного контракта на создание общероссийского сайта по государственным и муниципальным закупкам (пункт 26).

Федеральным законом от 25 ноября 2009 г. № 273-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.2 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», определяющие, что размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, включенных в указанные в части 4 статьи 10 Закона № 94-ФЗ перечни товаров, работ, услуг, осуществляется путем проведения открытого аукциона в электронной форме.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 1996-р утвержден Перечень товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых для федеральных нужд осуществляется путем проведения открытого аукциона в электронной форме с 1 января по 30 июня 2010 г.

Принятием данных нормативных правовых актов пункт 25 Плана исполнен, принятие постановления Правительства Российской Федерации не требуется.

Во исполнение пункта 26 Плана мероприятий в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» с 1 января 2011 года запущен официальный сайт Российской Федерации в сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг www.zakupki.gov.ru. Указанный сайт является единым информационным источником для опубликования информации о размещении заказов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Размещение информации о торгах на единых государственных порталах позволяет:

- значительно облегчить поиск заинтересованным лицам информации о торгах, необходимость поиска отдельных региональных сайтов отсутствует;
- увеличить число потенциальных участников торгов;
- оптимизировать бюджетные расходы на разработку и сопровождение государственных информационных порталов;
- уполномоченным контролирующим органам отслеживать размещение сведений о торгах и осуществлять контроль за соблюдением требований законодательства при проведении таких торгов;
- обеспечить сбор и анализ статистической информации о торгах по всей Российской Федерации.

Единый интернет-портал заменил многочисленные региональные и муниципальные источники информации о таких торгах в сети интернет, а также печатные СМИ. Его создание позволяет в значительной степени снизить необоснованные административные барьеры для желающих приобрести государственное или муниципальное имущество, делает процедуры торгов более прозрачными, упрощает возможность сбора статистической информации по торгам.

В течение 2011 года была проделана существенная работа по функциональному расширению сайта www.zakupki.gov.ru. В связи с принятием

распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. К 1076-р с 1 сентября 2011 года на сайте размещается информация о торгах по передаче прав на единые технологии. Согласно изменениям в постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2010 г. № 767, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2011 г. № 650, с 1 января 2012 года обязательному размещению на сайте подлежит информация о проведении торгов в отношении земельных и лесных участков, лесных насаждений, находящихся в государственной и муниципальной собственности, о проведении аукционов на право заключения договоров о развитии застроенной территории и охотхозяйственных соглашений, а также в отношении участков недр.

По информации Минэкономразвития всего за период 2011 года на сайте зарегистрировалось более 7 тыс. организаторов торгов, опубликовано более 70 тыс. извещений о проведении торгов. За 2011 год посещаемость сайта возросла более чем в 2 раза (с 47 354 посещений в январе 2011 г. до 103 837 посещений в декабре 2011 г.).

Таким образом, раздел VI Плана мероприятий выполнен полностью. При этом пункт 25 выполнен принятием Федерального закона и распоряжения Правительства Российской Федерации, а не постановления Правительства Российской Федерации, что предусматривалось первоначально.

7.2.7. Раздел VII. Регулирование субъектов естественных монополий (пункты 27-49).

Пунктами данного раздела плана предусматривалась подготовка и принятие ряда нормативно-правовых актов в сфере регулирования деятельности субъектов естественных монополий.

В части разработки стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий и порядка контроля за соблюдением субъектами естественных монополий указанных стандартов в нефтяной и газовой отраслях, в сфере транспортных услуг, в области связи и коммунального комплекса (пункты 30 – 36 Плана) ФСТ России проекты постановлений Правительства Российской Федерации были внесены в Правительство Российской Федерации с нарушением установленных сроков от двух месяцев до года и более.

По указанным вопросам приняты следующие постановления Правительства Российской Федерации:

от 18 октября 2010 г. № 844 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающих услуги по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам»;

от 29 октября 2010 г. № 872 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, оказывающих услуги по транспортировке газа по трубопроводам»;

от 27 ноября 2010 г. № 938 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, осуществляющими деятельность в сферах услуг в транспортных терминалах, портах и аэропортах и услуг по использованию инфраструктуры внутренних водных путей»;

от 27 ноября 2010 г. № 939 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок»;

от 09 июня 2010 г. № 401 «О стандартах раскрытия информации субъектами естественных монополий, осуществляющими деятельность в области оказания услуг связи»;

от 30 декабря 2009 г. № 1140 «Об утверждении стандартов раскрытия информации организациям коммунального комплекса и субъектами естественных монополий, осуществляющими деятельность в сфере оказания услуг по передаче тепловой энергии»;

от 09 августа 2010 г. № 609 «О внесении изменений в стандарты раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии».

Указанные стандарты упрощают доступ заинтересованных лиц к информации о деятельности субъектов естественных монополий, о приобретении товаров и услуг субъектов естественных монополий и, в конечном итоге направлены на обеспечение прозрачности деятельности субъектов естественных монополий.

Также в целях выполнения пункта 35 Плана мероприятий в Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. № 184-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» внесены изменения по осуществлению регионального государственного контроля в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе в части соблюдения стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса. Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами» утвержден соответствующий стандарт раскрытия информации.

В рамках исполнения других пунктов данного раздела Плана были приняты следующие нормативные документы:

Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», разработанный в

соответствии с пунктом 27 Плана мероприятий и устанавливающий основы осуществления закупок товаров, работ, услуг субъектами естественных монополий.

Постановление Правительства Российской Федерации № 218 от 29 марта 2011 года «Об обеспечении недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам в Российской Федерации», разработанное ФАС России и согласованное с заинтересованными органами исполнительной власти (пункт 38 Плана). Во исполнение пункта 2 указанного постановления Правительства Российской Федерации был издан приказ Минэнерго России от 23 мая 2011 г. № 189 «Об утверждении формы заявки на получение услуг по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам».

Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергоснабжении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», включающий изменения в Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», касающихся обеспечения возможности применения метода доходности инвестированного капитала при установлении тарифов на услуги коммунального комплекса (пункт 45 Плана).

Правила недискриминационного доступа к услугам аэропортов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2009 г. № 599 согласно пункту 28 Плана.

Правила подключения к магистральным нефтепроводам и (или) нефтепродуктопроводам нефтеперерабатывающих заводов и учета нефтеперерабатывающих заводов в Российской Федерации. Правила подготовлены Минэнерго России в соответствии с пунктом 29 Плана в целях обеспечения недискриминационного доступа заинтересованных лиц к магистральным нефтепроводам и (или) нефтепродуктопроводам нефтеперерабатывающих заводов и утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2009 г. № 1039.

На момент проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, по результатам которых проводилось настоящее экспертно-аналитическое мероприятие, несколько пунктов данного раздела Плана выполнены не были.

Так, пунктом 40 Плана предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях» в части установления основ порядка формирования, согласования и контроля исполнения инвестиционных

программ субъектов естественных монополий. Ответственный исполнитель – Минэкономразвития, срок – декабрь 2009 г. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях», предусматривающий установление основ порядка формирования, согласования и контроля исполнения инвестиционных программ субъектов естественных монополий, в установленном порядке представлен в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 24 сентября 2010 г. № 17761-ОС/Д07. Информации о дальнейшем ходе реализации данного пункта плана не представлено.

В соответствии с пунктом 41 «Внесение изменений в Правила недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2003 г. № 710» Плана ответственным исполнителем за реализацию данного пункта является ФАС России, видом документа – постановление Правительства Российской Федерации. Срок реализации – декабрь 2010 года.

ФАС России был разработан соответствующий проект постановления и направлен на согласование в органы исполнительной власти. По результатам согласования доработанный проект постановления письмом ФАС России от 19 января 2011 г. № ИА/231-ПР направлен на рассмотрение в Правительство Российской Федерации. Письмом от 10 февраля 2011 г. № ИС-П9-710 Аппарат Правительства Российской Федерации вернул в ФАС России проект постановления со ссылкой на необходимость его доработки с учетом положений проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

ФАС России направлено в Правительство Российской Федерации письмо от 26 августа 2011 г. № АГ/4089-ПР с просьбой о переносе срока разработки проекта постановления до вступления в силу Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», а также некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (третий антимонопольный пакет); Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» принят 6 декабря 2011 года и вступил в силу. 28 июля 2012 года

внесены изменения в Федеральный закон о железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

В целях исполнения пункта 41 Плана в III квартале 2012 года ФАС России велась работа по доработке и приведению в соответствие с законодательством Единого экономического пространства Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации (Соглашение от 9 декабря 2010 г. «О единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий», Соглашение от 9 декабря 2012 г. «О регулировании доступа к услугам железнодорожного транспорта, включая основы тарифной политики») проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила недискриминационного доступа перевозчиков к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2003 г. № 710». Проект постановления в настоящее время актуализируется и дорабатывается.

В соответствии с пунктом 42 «Разработка правил недискриминационного доступа к услугам морских и речных портов» и пунктом 46 «Разработка правил недискриминационного доступа к услугам по использованию инфраструктуры внутренних водных путей» Плана ответственным исполнителем за реализацию данного пункта является ФАС России, видом документа – постановление Правительства Российской Федерации. Срок реализации – декабрь 2010 года.

ФАС России разработан проект Правил недискриминационного доступа к услугам морских и речных портов. Письмом ФАС России от 1 июня 2011 г. № АГ/21001 проект постановления Правительства Российской Федерации направлен на согласование в заинтересованные органы исполнительной власти – Минтранс России, Минэкономразвития России, ФСТ России.

ФАС России направлено в Правительство Российской Федерации письмо от 26 августа 2011 г. № АГ/4089-ПР с просьбой о переносе срока разработки до принятия «законодательного третьего антимонопольного пакета».

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» принят 6 декабря 2011 года и вступил в силу.

В целях выполнения рекомендаций по гармонизации и приведению национального законодательства в соответствие с требованиями международных договоров (письмо ответственного секретаря Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества П.Б.Зверева от 1 марта 2012 г. № 34/22), ФАС России направила в

Правительство Российской Федерации письмо от 30 марта 2012 г. № АГ/1616-ПР с просьбой о продлении срока подготовки проекта постановления до 1 августа 2012 года.

На момент проведения контрольного мероприятия в ФАС России пункты 42 и 46 Плана мероприятий по реализации Программы исполнены не были.

В соответствии с пунктом 43 «Разработка правил недискриминационного доступа к услугам общедоступной почтовой связи» Плана ответственным исполнителем за реализацию данного пункта являлась ФАС России, видом документа – постановление Правительства Российской Федерации. Срок реализации – декабрь 2010 года.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам общедоступной почтовой связи» внесен в Правительство Российской Федерации письмом ФАС России от 22 декабря 2010 г. № ЦА/6192-ПР. Правительством Российской Федерации в декабре 2011 года поручено доработать проект указанных правил после вступления в силу новой редакции Федерального закона «О почтовой связи».

Письмом от 30 марта 2012 г. № ИА/1640-ПР проект постановления повторно представлен ФАС России в Правительство Российской Федерации с просьбой принять проект постановления или перенести срок исполнения поручения. Ответ Аппарата Правительства Российской Федерации на указанное письмо в ФАС России не поступил.

На момент подведения итогов экспертно-аналитического мероприятия пункт 43 Плана выполнен не был.

В соответствии с пунктом 44 Плана до декабря 2010 г. должны были быть внесены изменения в Федеральный закон «О естественных монополиях», касающихся уточнения понятия субъекта естественной монополии, определения статуса реестра субъектов естественных монополий, определения порядка контроля за экономической концентрацией (устранение дублирующих требований, определенных антимонопольным законодательством), разграничения полномочий органов регулирования естественных монополий, закрепления оснований для применения различных методов тарифного регулирования, включая метод экономически обоснованной доходности инвестированного капитала, установления основ регулирования технологического присоединения к объектам инфраструктуры субъектов естественных монополий.

Письмом Минэкономразвития России от 27 июля 2010 г. № 13216-ЭН/Д22 проект федерального закона внесен в Правительство Российской Федерации. По результатам согласительного совещания у Министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной с участием представителей федеральных органов исполнительной власти было принято решение о дополнительном представлении предложений по законопроекту ФАС России и ФСТ России и доработке законопроекта.

Указанные предложения выявили концептуальное расхождение ведомств по вопросу регулирования деятельности субъектов естественных монополий. Вопрос о практике применения Федерального закона «О естественных монополиях» и о совершенствовании регулирования отношений в данной сфере, в том числе о внесении изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях» рассматривались на заседании Правительства Российской Федерации 14 июня 2012 г. По результатам Минэкономразвития России дано поручение о представлении совместно с ФАС России и ФСТ России предложений по совершенствованию регулирования деятельности субъектов естественных монополий. Предложения были представлены в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 13 июля 2012 г. № 14371-АБ/Д22и.

По результатам рассмотрения в Аппарате Правительства Российской Федерации представленных предложений 26 октября 2012 года в Аппарате Правительства Российской Федерации проведено совещание.

Кроме того, во исполнение поручения, данного по результатам заседания Правительства Российской Федерации 14 июня 2012 г. Минэкономразвития России в настоящее время с учетом предложений рабочей группы по разработке дорожной карты проекта «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» готовятся предложения по внесению изменений в План мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации, в том числе по уточнению мероприятий и ответственных исполнителей по ним, направленных на совершенствование регулирования деятельности субъектов естественных монополий..

На момент подведения итогов экспертно-аналитического мероприятия пункт 44 Плана выполнен не был.

Согласно пункту 47 Плана Минэкономразвития России, Минрегиону России, Минэнерго России, Минкомсвязи России, Минтрансу России, ФАС России, ФСТ России было поручено до мая 2010 года разработать порядок формирования, согласования и контроля исполнения инвестиционных программ субъектов естественных монополий, предусматривающего:

- механизмы синхронизации программ развития различных видов инфраструктуры;
- механизмы синхронизации инвестиционных программ со схемами территориального планирования, указанными в Градостроительном кодексе Российской Федерации;
- информационную прозрачность процессов формирования и контроля исполнения инвестиционных программ субъектов естественных монополий.

Во исполнение данного пункта Плана Минтранс России и ФСТ России в январе 2010 года направили в Минэкономразвития России предложения по проектам федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, обеспечивающих синхронизацию инвестиционных программ субъектов естественных монополий и контроль за их реализацией» и постановления Правительства Российской Федерации «О порядке формирования, согласования и контроля исполнения инвестиционных программ субъектов естественных монополий».

По информации, представленной в Счетную палату Минэкономразвития России, исполнение пункта не представляется возможным до принятия федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях» в части установления основ порядка формирования, согласования и контроля исполнения инвестиционных программ субъектов естественных монополий, разработанного в соответствии с пунктом 40 Плана, не исполненного к настоящему моменту. Письмо о невозможности исполнения пункта направлялось в Правительство Российской Федерации письмом Минэкономразвития России от 29 ноября 2010 г. № 22928-СВ/Д07.

Таким образом, пункт 47 Плана не выполнен.

В части разработки порядка ведения отдельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, транспортировки газа по трубопроводам, услуг по передаче электрической энергии, оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, а также по передаче тепловой энергии (пункт 48 Плана) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2008 г. № 707 «О порядке ведения отдельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий» Минэнерго России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти поручено разработать порядок ведения отдельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам, транспортировки газа по трубопроводам, услуг по передаче

электрической энергии, оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике, а также по передаче тепловой энергии.

Минэнерго России утвержден приказ от 13 декабря 2011 г. № 585 «Об утверждении Порядка ведения отдельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий в сфере услуг по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике» с нарушением установленного срока более чем на год.

По информации, представленной Минэнерго России письмом от 27 сентября 2012 г. № ИА-8843/02, продолжена работа по подготовке ведомственных актов об утверждении порядков ведения отдельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий.

Разработанный Минэнерго России Порядок ведения отдельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий в сфере транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам согласован Минэкономразвития России, ФАС России и ФСТ России. В настоящее время документ проходит согласование в Минфине России.

По Порядку ведения отдельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий в сфере транспортировки газа по трубопроводам ведется работа по устранению замечаний Минфина России и ФСТ России.

Пунктом 49 Плана предусмотрена разработка и принятие до июля 2011 года федерального закона о выделении из сферы деятельности субъектов естественных монополий отдельных видов работ, которые должны производиться сторонними компаниями на конкурентной основе.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» представлен в Правительство Российской Федерации письмом ФАС России от 9 апреля 2012 г. № АЦ/1750-ПР.

В настоящий момент пункт является неисполненным.

Таким образом, пункты данного раздела плана исполнены частично, подготовка не принятых нормативно-правовых актов в сфере регулирования деятельности субъектов естественных монополий находится в различных стадиях. Причины пропуска сроков или неисполнения соответствующих пунктов Плана различны: межведомственные разногласия по ключевым вопросам, длительные сроки согласования документов с заинтересованными органами исполнительной власти, динамика законодательства, регулирующего смежные области отношений, и другие.

7.2.8. Раздел VIII. Меры по развитию малого и среднего предпринимательства (пункты 50-52).

В целях мониторинга оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России подготовлены доклады об обеспечении указанных организаций финансовыми и имущественными ресурсами.

В соответствии с пунктом 50 Плана мероприятий Минэкономразвития России совместно с Минпромторгом России, Минфином России, ФАС России и ФСТ России был подготовлен и письмом от 19 августа 2009 г. № 13566-АП/Д06 представлен в Правительство Российской Федерации доклад «Повышение доступности кредитных ресурсов для предприятий малого и среднего бизнеса». Согласно данному докладу федеральными органами исполнительной власти принимаются меры, направленные на увеличение объемов денежных средств, предоставляемых на развитие малого и среднего предпринимательства через банковскую систему, а также стимулирование развития небанковской финансовой инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. При этом работа ведется не только в направлении по увеличению объемов финансирования, но также по стимулированию финансовых организаций к снижению кредитных ставок.

В соответствии с пунктом 52 Плана мероприятий Минэкономразвития России в 2009 и 2010 годах ежеквартально осуществляло обобщение и анализ результатов мер по обеспечению доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к государственным и муниципальным имущественным ресурсам, в том числе по реализации преимущественного права выкупа арендуемых помещений.

В рамках подготовки указанных докладов проводился анализ реализации норм Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающего реализацию преимущественного права выкупа субъектами малого и среднего предпринимательства арендуемых ими помещений.

Пункт 51 Плана предусматривал принятие федерального закона, направленного на упрощение налогообложения, налоговой отчетности и бухгалтерского учета субъектов малого предпринимательства. Минфином России было направлено письмо в Правительство Российской Федерации от 21

января 2010 г. № 01-02-01/03-74 о снятии указанного пункта с контроля в связи с тем, что в настоящее время меры, направленные на упрощение налогообложения, налоговой отчетности и бухгалтерского учета субъектов малого предпринимательства, уже реализованы в федеральных законах:

- налогоплательщики единого сельскохозяйственного налога и налогоплательщики, применяющие упрощенную систему налогообложения, освобождены от подачи в налоговые органы налоговых деклараций за отчетные периоды;

- законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации предоставлено право уменьшать ставку налога для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения с объектом налогообложения в виде доходов, уменьшенных на величину расходов, с 15 до 5 процентов;

- усовершенствован порядок применения индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента;

- увеличен до 45 млн. руб. предельный размер доходов, позволяющий налогоплательщикам переходить на упрощенную систему налогообложения;

- организациям и индивидуальным предпринимателям, применяющим систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, разрешено осуществлять наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники.

Кроме того, вопросы упрощения бухгалтерского учета для субъектов малого предпринимательства предусмотрены в проекте федерального закона «О бухгалтерском учете», который в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2009 г. № КА-П13-5863 подлежит внесению в Правительство Российской Федерации после его доработки по замечаниям Государственно-правового управления Президента Российской Федерации.

По информации Минэкономразвития России пункт 51 Плана был снят с контроля на основании решения А.Л. Кудрина (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 14 июля 2010 г. № П13-24667).

Все оставшиеся мероприятия, предусмотренные данным разделом, выполнены в полном объеме.

7.2.9. Раздел IX. Индикаторы результативности конкурентной политики (пункты 53-54).

В соответствии с пунктом 53 Плана мероприятий приказом Минэкономразвития России от 4 апреля 2011 г. № 137 утверждена Методика определения основных показателей и критериев оценки состояния конкурентной среды.

Минэкономразвития ежегодно представляло предусмотренные пунктом 54 доклады в Правительство Российской Федерации по анализу социально-экономических последствий реализации Программы и оценке состояния конкурентной среды в Российской Федерации, включая оценку состояния конкурентной среды в субъектах Российской Федерации с составлением регионального рейтинга.

Доклады готовились на основе показателей, характеризующих, в том числе, уровень интенсивности конкуренции, административные барьеры, включая барьеры входа на рынки. В них дается краткое описание реализуемых Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мер, направленных на развитие конкуренции.

7.2.10. Раздел X. Развитие конкуренции в отдельных отраслях и на отдельных рынках (пункты 56-71; пункты 72 и 73 исключены).

Все пункты данного раздела Плана предусматривали подготовку докладов. Фактически подготовлены доклады по следующим вопросам (пункты 56-70):

- Разработка мер по развитию конкуренции на рынках нефтепродуктов;
- Разработка мер по развитию конкуренции на рынках финансовых услуг;
- Разработка мер по развитию конкуренции в сфере услуг образования;
- Разработка мер по развитию конкуренции в области информационно-коммуникационных технологий и связи, включая почтовую;
- Разработка мер по развитию конкуренции в сфере электроэнергетики;
- Разработка мер по развитию конкуренции на агропродовольственных рынках;
- Разработка мер по развитию конкуренции на рынке цемента;
- Разработка мер по развитию конкуренции на строительном рынке;
- Разработка мер по развитию конкуренции на рынках газа;
- Разработка мер по развитию конкурентной среды в сфере жилищно-коммунального хозяйства;
- Разработка мер по развитию конкуренции в сфере железнодорожного транспорта;
- Разработка мер по развитию конкуренции в сфере легкой промышленности;

Разработка мер по развитию конкуренции на рынке энергетического угля;
Разработка мер по развитию конкуренции в сфере услуг здравоохранения;
Разработка мер по развитию конкуренции на рынке минеральных удобрений.

Кроме того, во исполнение пункта 58 Плана Министерством образования и науки Российской Федерации в проверяемый период были приняты:

План по разработке мер по развитию конкуренции в сфере услуг образования, утвержденный приказом Минобрнауки России от 30 июня 2009 г. № 233 «О мерах по развитию конкуренции в сфере услуг образования» (утратил силу)

План по разработке мер по развитию конкуренции в сфере услуг образования, утвержденный приказом Минобрнауки России от 15 марта 2011 г. № 1362 «О реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р».

Письмом Минобрнауки России от 5 апреля 2011 г. К2 МОН-П-755 в Правительство Российской Федерации представлен доклад о разработке мер по развитию конкуренции в сфере услуг образования. Вместе с тем, с Минэкономразвития России указанный доклад согласован не был.

Срок подготовки доклада по пункту 71 Плана «Разработка мер по развитию конкуренции на рынках фармацевтической и медицинской продукции» (ноябрь 2012 г.) не входит в проверяемый период и на момент проверки не истек.

Вместе с тем Минпромторгом России в октябре 2009 года утверждена Стратегия развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2020 года. Ожидаемым результатом реализации Стратегии должно стать увеличение к 2020 году доли продукции отечественного производства до не менее чем 50 % в общем объеме потребления на внутреннем рынке в стоимостном выражении.

Проведен сравнительный анализ статистики закупок лекарственных средств субъектами Российской Федерации и перечня лекарственных средств, производимых российскими производителями, который показал недостаточное использование субъектами Российской Федерации потенциала российской фармацевтической промышленности, в том числе предприятий, непосредственно расположенных в данных субъектах, несмотря на меньшую стоимость отечественной продукции в среднем на 20 – 30 %.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2011 г. № 91 утверждена федеральная целевая программа «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на

период до 2020 года и дальнейшую перспективу», основной целью которой является переход российской фармацевтической и медицинской промышленности на инновационную модель развития. Программа направлена на обеспечение комплексного подхода к решению первоочередных задач, стоящих перед отечественной фармацевтической и медицинской промышленностью.

Таким образом, все мероприятия, предусмотренные Планом, срок исполнения которых входил в проверяемый период, реализованы полностью.

7.2.11. Раздел XI. Информационное и кадровое обеспечение развития конкуренции (пункты 74-77).

Данный раздел предусматривает подготовку трех докладов и одного распоряжения Правительства.

В рамках исполнения пункта 74 Плана Минэкономразвития России подготовлен и представлен в Правительство Российской Федерации доклад о мероприятиях, направленных на информационное обеспечение проводимой конкурентной политики и разъяснение необходимости конкурентного развития в экономике.

Также был подготовлен доклад по пункту 75 Плана, предусматривающему проведение мероприятий по разъяснению целей и задач антимонопольной политики, направленной на защиту конкуренции, в том числе путем взаимодействия с общественными организациями, научной общественностью, средствами массовой информации, органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также работа общественно-консультативных и экспертных советов.

В докладе представлен отчет о мероприятиях, направленных на разъяснение целей и задач антимонопольной политики, реализуемых ФАС России и его территориальными управлениями.

Пункт 77 Плана предусматривает подведение итогов обучения сотрудников федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по образовательным программам, предусматривающим комплексное изучение целей, задач и инструментов развития конкурентной политики.

Об итогах организации обучения сотрудников федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам конкурентной политики доклад в Правительство Российской Федерации представлен письмом Минэкономразвития России от 29 декабря 2011 г. 29684-АС/д22.

Организация обучения сотрудников федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по образовательным программам, предусматривающим комплексное изучение целей, задач и инструментов развития конкурентной политики, предусмотрена пунктом 76 Плана. Соответствующее распоряжение Правительства должно было быть принято до апреля 2011 г. Ответственный орган исполнительной власти – Минэкономразвития России.

Минэкономразвития России был подготовлен проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении федеральной программы «Повышение уровня знаний и навыков государственных гражданских служащих в сфере государственной конкурентной политики (2012 — 2015 годы)», который направлен на согласование в Минобрнауки России, Минздравсоцразвития России, Минфин России и ФАС России письмом от 29 апреля 2011 г. № 8960-ЛА/Д22.

На основании замечаний федеральных органов исполнительной власти проект распоряжения не был поддержан ввиду наличия противоречия с действующим законодательством Российской Федерации, в соответствии с которым обучение государственных гражданских служащих необходимо осуществлять согласно Указу Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» (далее – Указ). Ввиду того, что отсутствуют основания для подготовки проекта распоряжения, а обучение сотрудников федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации организовано в рамках государственных заказов в соответствии с Указом Минэкономразвития России было направлено письмо в Правительство Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 15934-ЛА/Д22 с просьбой о снятии пункта 76 Плана мероприятий с контроля.

Вместе с тем, в 2011 году федеральные государственные органы и государственные органы субъектов Российской Федерации проводили обучение государственных гражданских служащих в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2011 г. № 242-р об утверждении государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих на основе рекомендуемых Минздравсоцразвития России приоритетных направлений на 2011 год, согласованных Министерством с Администрацией Президента Российской Федерации в мае 2010 года.

В июне 2012 г. Минздравсоцразвития России в ходе подготовки ежегодного доклада в Правительство Российской Федерации об итогах исполнения государственного заказа и государственных заказов субъектов обобщает представленные федеральными государственными органами и государственными органами субъектов Российской Федерации сведения о количестве государственных гражданских служащих, прошедших в 2011 году обучение по образовательным программам по направлению «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», включающему, в том числе, вопросы развития конкурентной политики Российской Федерации,

Кроме того следует отметить, что в сентябре – ноябре 2011 года Минздравсоцразвития России организовано обучение гражданских служащих высшей группы по образовательным программам, сформированным с учетом приоритетных направлений, в том числе повышение квалификации 40 гражданских служащих высшей группы по образовательной программе «Управление государственными закупками», также включающей вопросы развития конкуренции в Российской Федерации.

Принимая во внимание потребность в кадровом обеспечении при реализации Плана развития конкуренции, в перечень приоритетных направлений на 2012 год Минздравсоцразвития России включено направление «Государственная конкурентная политика».

Следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. № 949 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2008 г. № 284» на Минздравсоцразвития России возложена функция государственного заказчика повышения квалификации федеральных государственных гражданских служащих по приоритетным направлениям дополнительного профессионального образования, проводимого в соответствии с отдельными решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. В этой связи Министерство планирует организовать повышение квалификации федеральных государственных гражданских служащих, занимающихся вопросами формирования и реализации государственной конкурентной политики.

В целях информационного обеспечения развития конкуренции в 2010 году в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» по заказу Минэкономразвития России был создан специализированный информационный ресурс «Выбор. Качество. Возможности» в сети Интернет по адресу: www.competition.gov.ru.

Концепция портала состоит в создании дискуссионной площадки, где открыто обсуждаются барьеры и стимулы развития конкуренции как в Российской Федерации в целом, так и по каждому субъекту в отдельности. Также предусмотрена возможность персонализированного онлайн общения, когда каждый посетитель портала, используя интерактивную форму, может задать вопрос представителю исполнительного органа власти своего субъекта Российской Федерации, отвечающего за развитие конкуренции в регионе.

Созданный интернет-портал является одним из современных инструментов доведения до граждан Российской Федерации аспектов проводимой государственной конкурентной политики. К главным целевым аудиториям портала относятся представители федеральных и региональных органов государственной власти и бизнес-сообщества.

Таким образом, выполнено три из четырех пунктов данного раздела Плана и по одному пункту в Правительство Российской Федерации направлено письмо о снятии его с контроля.

Таблица 1. Показатели исполнения Плана мероприятий по реализации Программы развития конкуренции

Общее количество пунктов Плана мероприятий	77
Исключено	6
Снято с контроля	1
Исполнено	61
Не исполнено	8
Срок исполнения не наступил	1

Таким образом, в общей сложности выполнено 88% пунктов Плана.

7.3. По вопросу 3: проанализировать меры, принятые согласно Плану мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации, на предмет их соответствия задачам, поставленным данной программой.

Анализ мер, принимаемых федеральными органами исполнительной власти по реализации Программы, позволяет сделать вывод, о том, что они направлены на поэтапное развитие конкуренции в различных отраслях экономики Российской Федерации. В целом меры, принятые согласно Плану мероприятий, в проверяемом периоде соответствовали задачам, поставленным Программой, были направлены на стимулирование предпринимательской деятельности и создание условий для развития конкуренции.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. 2295-р внесены изменения в Программу развития конкуренции, которая дополнена мероприятиями по проведению мониторинга реализации региональных программ развития конкуренции, разъяснению целей и задач конкурентной политики, обучению сотрудников органов власти по вопросам конкуренции, уточнению ответственных исполнителей и сроков подготовки мер по развитию конкуренции на отдельных рынках и в отдельных отраслях.

Предусмотренные Планом и реализованные в проверяемом периоде меры были направлены на:

- сокращение необоснованных административных барьеров и инфраструктурных ограничений;
- совершенствование механизмов антимонопольного законодательства;
- совершенствование конкурентной среды по внутригосударственному и международному направлениям;
- формирование благоприятной институциональной среды для развития конкуренции и стимулированию предпринимательской деятельности;
- совершенствование механизмов регулирования деятельности субъектов естественных монополий;
- обеспечение открытости и публичности при передаче прав в отношении государственного и муниципального имущества и прав;
- совершенствование информационной политики в области развития конкуренции;
- внедрение процедуры оценки регулирующего воздействия;
- улучшение условий предпринимательской деятельности и развития конкуренции на региональном уровне.

Одним из значимых результатов реализации Программы развития конкуренции стала либерализация антимонопольного законодательства и смягчение уголовной ответственности за преступления в сфере экономической деятельности. Был принят Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (так называемый «третий антимонопольный пакет»), в частности, предусматривающий:

- установление более четких и прозрачных правил признания цен монополично высокими, в частности, недопустимость признания монополично высокой цены, сформировавшейся в ходе биржевых торгов;
- сокращение перечня запретов на соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов и, соответственно, оснований признания таких соглашений картелями;

- дополнительные гарантии лицам, в отношении которых ведется производство по делам о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе путем установления минимально необходимого периода анализа товарного рынка (не менее 1 года);

- упрощение доступа хозяйствующих субъектов к правам пользования государственным и муниципальным имуществом (возможность перезаключения договоров аренды государственного и муниципального имущества без проведения торгов);

- ведение реестра физических лиц, привлеченных к административной ответственности, в целях исключения случаев необоснованного привлечения к уголовной ответственности за однократное злоупотребление доминирующим положением;

- уточнение процедур возбуждения и рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Кроме того, «третьим антимонопольным пакетом» внесены изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации (исключена уголовная ответственность за согласованные действия и вертикальные соглашения хозяйствующих субъектов, уголовное преследование будет осуществляться только за наиболее опасные для конкуренции деяния — картели).

Также предусмотрена гибкая дифференциация административной ответственности хозяйствующих субъектов за нарушение антимонопольного законодательства (например, установлен перечень смягчающих и отягчающих обстоятельств).

Однако если говорить о результатах, достигнутых собственно в развитии конкуренции в экономике России, они пока представляются недостаточными. По данным доклада Всемирного экономического форума «Глобальная конкурентоспособность 2012-2013» Российская Федерация получила 4,20 балла (67 место среди 144 стран мира). Значение индекса России за год снизилось – в 2011 году наша страна получила 4,21 балл (66 место среди 142 стран мира), а в 2010 – 4,24 балла (63 место из 139 стран).

При этом, как отмечалось в докладе Минэкономразвития России о состоянии конкурентной среды в Российской Федерации и о социально-экономических последствиях реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации в 2011 году, фактор «эффективность функционирования товарных рынков» (по которому Россия занимала в 2011 году 128 место из 142 стран мира), является качественным отражением экономической ситуации, а именно уровня конкуренции, наличия барьеров для ведения торговли и

инвестирования, а также степени компетентности потребителей данного рынка. В 2012 году Россия по этому показателю заняла уже 134 место.

По показателю «эффективность антимонопольной политики» Россия переместилась со 111 места в 2011 году на 124 место в 2012 году.

Исследования Всемирного экономического форума в целом свидетельствуют о том, что подавляющее количество индикаторов, характеризующих условия и предпосылки для стимулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации, хуже средних значений по 142 странам, участвующих в исследовании. При этом за год ни по одному из показателей не произошло значительных улучшений, кроме показателя макроэкономической среды, выросшему с 44 до 22 позиции по причине невысокого уровня государственного долга.

Таблица 2. Динамика некоторых показателей, характеризующих состояние конкуренции в России по данным отчетов Всемирного экономического форума «Глобальная конкурентоспособность».

Наименование показателя	2010 год		2011 год		2012 год	
	Значение (место)	кол-во стран	Значение (место)	кол-во стран	Значение (место)	кол-во стран
Эффективность функционирования товарных рынков	123	144	128	142	134	139
Эффективность антимонопольной политики	108	144	111	142	124	139
Интенсивность конкуренции на местном уровне	115	144	124	142	124	139

Кроме отчета «Глобальная конкурентоспособность 2011-2012» Всемирный экономический форум совместно с Евразийским институтом конкурентоспособности подготовили отдельный национальный доклад по России – «доклад о конкурентоспособности России 2011». Указанный доклад основан на данных международного исследования «Глобальная конкурентоспособность 2010-2011», а также содержит дополнительный анализ положения России в мире. В докладе представлены основные проблемы и перспективы развития конкурентоспособности России, в том числе представлен

анализ состояния конкуренции на внутреннем рынке, как одного из ключевых составляющих конкурентоспособности.

Среди международных исследований делового климата одним из наиболее авторитетных признается проводимое группой Всемирного банка исследование «Ведение бизнеса». В нем рассматриваются 10 сфер ведения бизнеса: регистрация предприятий, получение разрешения на строительство, подключение к электросетям, регистрация собственности, кредитование, защита инвесторов, налогообложение, международная торговля, обеспечение исполнения контрактов, процедура банкротства.

На основе оценок условий ведения бизнеса в каждой из сфер строится рейтинг стран мира. Согласно этому рейтингу, Россия незначительно улучшила условия ведения бизнеса и по итогам 2012 года заняла 112 место из 185 стран (в 2011 году 120 место из 183 стран, в 2010 году Россия занимала 124 место).

На основании этого исследования можно сделать вывод о том, что в России проводятся важные реформы, направленные на улучшение условий ведения бизнеса. Однако темпы упрощения требований к предпринимателям и снижения административных барьеров в Российской Федерации недостаточны для развития конкуренции на рынках товаров и услуг, а также для получения в ближайшие годы более высокого места в рейтинге Всемирного банка.

Анализ приведенных исследований позволяет сделать два основных вывода. Первый – интенсивность конкуренции в Российской Федерации практически не изменилась. Второй вывод заключается в том, что уровень интенсивности конкуренции в России в сравнении со странами мира остается по-прежнему низким.

Несмотря на произошедшие в 2011 году изменения в регулировании бизнеса, предприниматели и эксперты по-прежнему отмечают такие проблемы как низкая доступность недвижимости, высокая налоговая нагрузка, высокая стоимость привлечения кредитных ресурсов, высокие тарифы и сложность подключения к энергосетям и другие. Создание благоприятных условий для функционирования бизнеса (прежде всего малого и среднего) является основным условием развития конкуренции на товарных рынках.

Таким образом, несмотря на реализацию Правительством Российской Федерации мер по улучшению предпринимательского климата, ситуация с конкуренцией в стране за последний год не улучшилась. Как российские, так и зарубежные исследования свидетельствуют о ее невысоком уровне в целом. Вместе с тем наблюдается положительная динамика отдельных показателей (в частности, доступности информации о государственной политике,

эффективности таможенного регулирования, условий для начала ведения бизнеса, получение разрешений на строительство).

С учетом предварительных итогов реализации Программы Правительством поручено Минэкономразвития России, ФАС России, Министру Российской Федерации М.А.Абызову совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработать и представить до 1 ноября 2012 г. в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения по внесению изменений в Программу развития конкуренции в Российской Федерации и план мероприятий по ее реализации на 2009 - 2015 годы, обеспечив проработку данного вопроса с объединениями предпринимателей, объединениями потребителей и экспертным сообществом, а также учет решений, принятых по итогам рассмотрения данного вопроса в рамках формирования системы «Открытое правительство». Также поручено проработать вопрос о целесообразности создания комиссии по развитию конкуренции и соответствующие предложения внести в Правительство Российской Федерации в установленном порядке. На момент подведения итогов экспертно-аналитического мероприятия информация о выполнении указанного поручения отсутствовала.

Также в соответствии с решением, принятым Правительством Российской Федерации (пункт 5 раздела I протокола заседания Правительства Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 20), Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработан проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики».

7.4. По вопросу 4: оценить ход реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации по результатам контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных направлениями деятельности Счетной палаты Российской Федерации в период с 2009 по 2011 год и 9 месяцев 2012 года.

7.4.1. Ход реализации Программы развития конкуренции в сфере образования.

В ходе реализации Программы развития конкуренции Министерством образования и науки Российской Федерации в проверяемый период были приняты:

План по разработке мер по развитию конкуренции в сфере услуг образования, утвержденный приказом Минобрнауки России от 30 июня 2009 г. № 233 «О мерах по развитию конкуренции в сфере услуг образования» (утратил силу) (далее - План, утвержденный приказом № 233, или План № 1);

План по разработке мер по развитию конкуренции в сфере услуг образования, утвержденный приказом Минобрнауки России от 15 марта 2011 г. № 1362 «О реализации распоряжения Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р» (далее - План, утвержденный приказом № 1362, или План № 2).

План № 1 предусматривал выполнение следующих мероприятий:

1) методическое обеспечение по вопросам развития негосударственного сектора дошкольного образования на основе муниципального задания (заказа);

2) внедрение новых моделей финансирования образовательных организаций;

3) нормативно-правовое обеспечение доступа негосударственных организаций к государственному заданию по оказанию образовательных услуг;

4) комплекс мероприятий по оптимизации сети высших учебных заведений;

5) комплекс мероприятий по стимулированию развития системы независимых рейтингов и общественно-профессиональной аккредитации организаций и программ непрерывного профессионального образования;

6) проведение проверок деятельности органов, осуществляющих управление в сфере образования субъектов Российской Федерации, по развитию негосударственного сектора дошкольного и общего образования;

7) подготовка проекта доклада о разработке мер по развитию конкуренции в сфере услуг образования.

Мероприятия Плана № 1 были направлены на создание равных условий для доступа как государственных, так и негосударственных образовательных учреждений к бюджетным средствам, выделяемым на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования всех уровней, на создание конкурентной среды в сфере образования и, как результат, на повышение качества образования.

На 2011 год Планом № 2 были предусмотрены мероприятия, направленные на формирование конкурентной среды в сфере услуг образования всех уровней:

1) разработка проектов федеральных законов:

«О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части исключения согласования решения о создании филиала высшего учебного заведения с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по месту нахождения филиала;

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части оказания содействия гражданам в получении дошкольного и общего образования в негосударственных образовательных учреждениях»;

2) методическое сопровождение развития конкуренции в сфере услуг дошкольного образования:

разработка методических рекомендаций по стимулированию внедрения современных моделей дошкольного образования;

разработка модельной методики нормативного подушевого финансирования расходов на реализацию государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования;

3) поддержка субъектов Российской Федерации, внедряющих комплексные проекты модернизации профессионального образования.

Кроме того, в рамках Плана № 2 в 2011 году осуществлялись меры:

- по оптимизации сети высших учебных заведений с учетом экономической эффективности деятельности и за счет концентрации ресурсов для оплаты услуг, предоставляемых вузами-лидерами, что обеспечит значительное повышение качества профессионального образования;

- по стимулированию развития системы независимых рейтингов и общественной (общественно-профессиональной) аккредитации образовательных учреждений, что позволит значительно повысить роль общественных организаций в осуществлении контроля за качеством образования.

Реализация мероприятий Плана № 2 обеспечила дальнейшее развитие конкурентной среды в сфере услуг образования.

В Правительство Российской Федерации направлен Доклад о разработке мер по развитию конкуренции в сфере услуг образования (письмо от 5 апреля 2011 г. № МОН-П-755).

Таким образом, Министерством образования и науки Российской Федерации проводится значительная работа по стимулированию и развитию конкуренции в сфере образования, направленная на:

- обеспечение доступа негосударственного сектора дошкольного образования к государственному заданию по оказанию образовательных услуг;

- обеспечение прозрачности сферы образования, предоставление возможности общественности осуществлять контроль за качеством образования, что повышает степень ответственности образовательных учреждений при ведении ими образовательной деятельности;

- оптимизацию процедур лицензирования образовательной деятельности, государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций в части повышения прозрачности административных процедур, снижения административных барьеров для заявителей;

- устранение избыточных административных процедур при создании филиалов федеральных государственных высших учебных заведений;

- создание равных условий для государственных и негосударственных образовательных учреждений, имеющих государственную аккредитацию, на получение бюджетного финансирования, а также уравнивание прав студентов, обучающихся как в государственных, так и в негосударственных образовательных учреждениях.

7.4.2. Ход реализации Программы развития конкуренции в сфере размещения заказа для нужд Министерства обороны.

Министерство обороны не входит в число ответственных исполнителей по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации. Однако объем бюджетных ресурсов, распределяемых Министерством обороны, определяет его значительное влияние на состояние конкуренции в стране.

Результаты проведенных контрольных мероприятий свидетельствуют о том, что отдельные организации, признанные указами Президента Российской Федерации или распоряжениями Правительства Российской Федерации единственными поставщиками услуг в связи с наличием у них необходимого количества производственных мощностей и людских ресурсов для выполнения работ собственными силами, фактически передают эти работы (услуги) в полном объеме соисполнителям, получая при этом посреднический процент. Использование такой схемы позволяет не применять положения Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Это приводит к невозможности участия в конкурсных процедурах (аукционах) при размещении заказов на оказание услуг (выполнение работ, изготовление и поставку продукции) значительного количества конкурентоспособных предприятий.

Так, проверка открытого акционерного общества «Главное управление обустройства войск» (далее – ОАО «ГУОВ»), проведенная в рамках аудита

эффективности использования федеральной собственности в процессе создания открытого акционерного общества «Оборонсервис» и влияния проводимых мероприятий на ресурсное обеспечение национальной обороны в 2009-2010 годах и 9 месяцев 2011 года, показала, что ОАО «ГУОВ» было определено единственным исполнителем в части проектирования и строительства в 2011 – 2012 годах жилья для военнослужащих на земельных участках, предоставленных для нужд Минобороны России, и объектов социально-бытового назначения в рамках исполнения государственного оборонного заказа. В обращении Минобороны России к Президенту Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 205/7013 с ходатайством о признании ОАО «ГУОВ» единственным исполнителем работ (услуг) по проектированию и строительству жилья для военнослужащих и специальных объектов военного назначения указывалось, что выполнение работ будет производиться собственными силами ОАО «ГУОВ» с использованием имеющихся производственных мощностей.

Фактически, как показала проверка, основной объем работ, предусмотренный заключенными между Минобороны России и ОАО «ГУОВ» государственными контрактами, выполнялся субподрядчиками. Общая стоимость заключенных ОАО «ГУОВ» с Минобороны России государственных контрактов составила 84 582 298,7 тыс. рублей, из них стоимость работ по договорам субподряда составила 79 068 138,5 тыс. рублей, или 93,5 процента.

В рамках подготовки заключения на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» было установлено, что в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2010 г. № 155-р единственным исполнителем услуг по обеспечению питания военнослужащих Минобороны России определено открытое акционерное общество «Военторг» (далее – ОАО «Военторг»).

Анализ заключенных на 2012 год государственных контрактов (договоров) на оказание услуг по организации питания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации показывает, что весь объем услуг по государственным контрактам, заключенным между Минобороны России и ОАО «Военторг», оказывается привлекаемыми ОАО «Военторг» соисполнителями. Прогноз исполнения в 2012 году ОАО «Военторг» заключенных с соисполнителями контрактов на организацию питания военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации показал, что сумма плановой доходности (разница между ценой контрактов, заключенных ОАО «Военторг» с Минобороны России, и ценой контрактов, заключенных ОАО «Военторг» с соисполнителями) может составить 672,7 млн. рублей.

Как показывают вышеприведенные факты, действующая в Минобороны России система заключения государственных контрактов с единственными поставщиками услуг, которые затем практически в полном объеме передают свои обязательства по выполнению государственных контрактов соисполнителям, не способствует развитию конкуренции в Российской Федерации, приводит к дополнительным расходам бюджетных средств и создает коррупционные риски ввиду непрозрачности договорных процедур.

7.4.3. Ход реализации Программы развития конкуренции в сфере внешнеэкономической деятельности.

Программой развития конкуренции в Российской Федерации предусмотрено создание системы регулирования конкурентных отношений в рамках Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации.

Развитием указанного распоряжения Правительства явилось внесение в Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года «О долгосрочной экономической политике» требования в области улучшения условий ведения предпринимательской деятельности обеспечить до 1 января 2015 года существенное сокращение сроков прохождения процедур субъектами предпринимательской деятельности и стоимости этих процедур при таможенном администрировании, в том числе при реализации дорожных карт по совершенствованию делового климата, разработанных в рамках национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р утвержден подготовленный ФТС России план мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование таможенного администрирования».

«Дорожная карта» призвана упростить порядок перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза при их ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации, усовершенствовать таможенные операции и таможенные процедуры, сделать их более простыми, быстрыми, прозрачными, менее затратными с одновременным повышением эффективности таможенного контроля за счет применения современных информационных технологий и смещения акцентов таможенного контроля на этап после выпуска товаров. Реализация мероприятий, предусмотренных «дорожной картой» позволит создать условия для улучшения инвестиционного климата в Российской Федерации.

В качестве контрольных показателей успешной реализации «дорожной карты» выбран рейтинг Doing business, подготавливаемый Всемирным банком на ежегодной основе. Целевым ориентиром в соответствии с данным рейтингом выбрано включение России в двадцатку лучших стран. В текущем году согласно указанному рейтингу по позиции «Международная торговля» Российская Федерация занимает 160 место из 183 возможных позиций. К 2015 году планируется достижение 79 позиции, а к 2018 году – 17 место в рейтинге.

План мероприятий предусматривает достижение следующих показателей от уровня 2012 года к 2018 году:

- количество документов, необходимых для таможенного оформления груза должно уменьшиться с 10 до 4;

- срок подготовки документов, необходимых для прохождения всех процедур, связанных с перемещением товара через границу с 25 до 7 дней;

- срок прохождения таможенных операций и таможенных процедур, которые не подлежат дополнительным видам государственного контроля и не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки, сократится с 96 до 2 часов с момента предоставления товара или документов;

- расчет и уплата таможенных платежей, а также контроль таможенной стоимости и страны происхождения товара должны будут производиться после его выпуска;

- для оплаты таможенных платежей поставщик должен будет предоставить банковскую гарантию, договор поручительства или денежный залог;

- таможенные платежи должны быть рассчитаны и уплачены после таможенного выпуска товара в течение 14 дней.

Основой применения российскими таможенными органами контрольных и проверочных функций, должен стать отраслевой подход системы управления рисками (СУР), в основу, которой должен быть положен экономический, товароведческий, математический, статистический анализ мирового производства товаров, оценка товаропотоков, схем финансирования и другой информации. Основная часть сроков исполнения плана реализации мероприятий начинается с января 2013 года.

Значительное влияние на развитие конкуренции оказывает гармонизация законодательств государств-участников Таможенного союза. В то же время до настоящего времени странам участницам Таможенного союза не удалось согласовать четыре проекта соглашений по наиболее «чувствительным» вопросам (о порядке перемещения товаров по линиям электропередачи и

трубопроводным транспортом; об определении порядка уплаты вывозных таможенных пошлин при вывозе товаров с таможенной территории Таможенного союза; о перемещении товаров из Калининградской области на остальную территорию Таможенного союза; об особенностях применения Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП на территории Таможенного союза).

Как показали экспертно-аналитические мероприятия Счетной палаты отдельные международные соглашения также требуют дальнейшей доработки.

До настоящего времени не принято постановление Правительства Российской Федерации, регулирующее рынок таможенных операторов, предусмотренное Таможенным кодексом Таможенного союза. Подготовленный ФТС России проект постановления подлежит доработке с учетом интересов бизнеса и исключению возможностей возникновения административных барьеров в околотаможенной сфере.

Также значительное влияние на развитие конкурентной сферы в Российской Федерации оказывает вступление Российской Федерации в ВТО и принятие в связи с этим тарифных обязательств.

Тарифные обязательства Российской Федерации определены прилагаемым к Протоколу о присоединении Российской Федерации к ВТО от 16 декабря 2011 года Перечнем уступок и обязательств по товарам. На этом основании изменения параметров таможенно-тарифной системы Таможенного союза обусловлены графиком снижений ставок ввозных таможенных пошлин в рамках имплементационного периода в соответствии с тарифными обязательствами Российской Федерации.

На развитие конкурентной среды оказывает влияние установление размеров таможенных пошлин. В связи со вступлением в 2012 году Российской Федерации в ВТО предусматривается, что с учетом принимаемых обязательств уровень средневзвешенной ставки ввозных таможенных пошлин в 2013-2015 годах, рассчитанный на основании арифметических ставок таможенного тарифа, наложенных на стоимость импорта из дальнего зарубежья в 2011 году, включающего уплату льгот, составит соответственно 7,36%, 6,93% и 5,94 процента.

Планируется, что по сравнению с начальным уровнем связывания на дату присоединения к 2015 году снижение уровня среднеарифметического импортного тарифа на продукцию агропромышленного комплекса и сельскохозяйственное сырье составит 3,3 процентного пункта, химические товары – 3,2 процентного пункта, продукцию лесопромышленного комплекса – 4 процентных пункта, текстиль и обувь на 4,4 процентного пункта,

драгоценные и недрагоценные металлы — на 4 процентных пункта, машины, оборудование, транспортные средства и инструменты — на 4 процентных пункта.

Основные направления таможенно-тарифной политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (одобрены Правительством Российской Федерации 2 мая 2012 года) предусматривают применение в целях защиты внутреннего рынка и повышения конкурентоспособности отечественных производителей механизма тарифного квотирования – в отношении импорта мяса и мясных продуктов, молочной сыворотки.

Как показали проверки, проведенные Счетной палатой Российской Федерации, допуск иностранных производителей энергомашиностроительной продукции на рынки Российской Федерации позволит повысить качество поставляемой продукции на атомные станции, улучшится доступ к современным технологиям, вместе с тем на первоначальном этапе снизится конкурентоспособность российских энергомашиностроительных предприятий.

С учетом стимулирования роста внешней торговли Российской Федерации предполагается повышение спроса на транспортно-логистические услуги. Для сохранения своих позиций российским компаниям потребуется существенно повысить производительность труда и экономическую эффективность, снизить затраты на транспортировку и улучшить качество предоставляемых услуг.

В этой связи для решения поставленных задач необходимо повысить конкурентоспособность транспортной и терминально-складской инфраструктуры России, а также качество продукции промышленных предприятий транспортного комплекса страны.

Одним из путей развития конкуренции в Российской Федерации является создание современных информационных технологий и модернизация информационных систем, что является одной из актуальных задач, стоящих перед ФТС России.

В 2011 году в структуре таможенных органов созданы центры электронного декларирования, то есть специализированные таможенные посты, которые совершают таможенные операции исключительно в отношении товаров, декларируемых в электронной форме с использованием сети «Интернет».

Очередным этапом развития применяемых ФТС России технологий является создание и внедрение программных средств Портала электронного декларирования. КИС «Портал ЭД» позволяет всем категориям заинтересованных лиц при минимальных финансовых затратах на программно-

технические средства обеспечить представление в таможенные органы Российской Федерации в электронном виде юридически значимых сведений и документов для целей таможенного декларирования с использованием web-технологий.

7.4.4. Ход реализации Программы развития конкуренции в агропромышленном комплексе.

В агропромышленном комплексе существует конкуренция между сельхозтоваропроизводителями России, европейскими, белорусскими, украинскими и новозеландскими производителями, откуда на российский рынок импортируется сливочное масло, сыры, сухое молоко. Значительную долю на российском рынке говядины занимают производители из Южной Америки.

В связи с этим Минсельхозом России осуществляется постоянный мониторинг ситуации на рынках сельхозпродукции и продовольствия для своевременной корректировки мер таможенно-тарифного регулирования в целях обеспечения достаточного объема предложения продукции на внутреннем рынке. Кроме этого, рассматривается возможность корректировки механизмов таможенно-тарифного регулирования при импорте мяса, сахара-сырца, молочных продуктов с учетом динамики развития отечественного производства, а также обязательств в рамках вступления России в ВТО.

Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации в 2009 - 2011 годах, свидетельствуют, что Правительством Российской Федерации были предприняты комплексные меры, направленные в том числе на оптимизацию и модернизацию контроля в области ветеринарии и карантина растений, на обеспечение его достаточными финансовыми, материально-техническими, методическими, кадровыми и иными ресурсами. Вместе с тем существующий уровень финансового менеджмента не позволил существенно повысить уровень материально-технической оснащенности федеральных органов исполнительной власти в области ветеринарии.

До настоящего времени не принят федеральный закон о ветеринарии. Существующий механизм гармонизации российских правовых актов в области санитарно-эпидемиологического нормирования, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мер функционирует недостаточно эффективно. Несогласованность российских гигиенических требований с международными стандартами не позволяет отечественным производителям выйти на мировой рынок сельскохозяйственной продукции.

К проблемам, ограничивающим конкуренцию в рыбной отрасли, можно отнести действующий механизм предоставления права на заключение договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного и прибрежного рыболовства. Результаты контрольных мероприятий свидетельствуют, что требования, предъявляемые к заявителям, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2008 г. № 264 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства и заключении такого договора», не позволяют создавать условия для добросовестной конкуренции и обеспечивать эффективность функционирования рыночных механизмов предоставления права пользования водными объектами.

Рынки сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Российской Федерации являются низкоконцентрированными, с развитой конкурентной средой. Изменение цены товара на таких рынках, как правило, 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.

7.4.5. Ход реализации Программы развития конкуренции в жилищно-коммунальной сфере.

В целях развития конкуренции в жилищно-коммунальном комплексе особая значимость уделяется развитию конкурентной среды.

В жилищно-коммунальном комплексе к сферам деятельности, в которых возможно и необходимо развитие конкуренции (конкурентный рынок), относятся: управление жилищным фондом, привлечение организаций, использующих альтернативные формы предоставления коммунальных услуг, в том числе автономные системы жизнеобеспечения, не связанные с сетевой инженерной инфраструктурой объекты, выполнение отдельных работ по обслуживанию многоквартирных домов, а также совершенствование системы договорных отношений, направленных на появление в этой сфере хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм.

Законодательное регулирование в жилищно-коммунальном комплексе в

период 2009 – 2012 годы направлено на преобразование отношений в сфере управления и обслуживания жилищным фондом, коммерциализацию предприятий коммунального комплекса, создание условий для их безубыточной деятельности и развития, реализацию мер по энергосбережению и повышению энергетической эффективности.

В этих целях условиями предоставления финансовой поддержки за счет средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, установленными статьей 14 Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее – Федеральный закон № 185-ФЗ) предусматривается реформирование отношений в сфере управления и содержания многоквартирных домов, преобразование предприятий коммунального комплекса.

Доля коммерциализации организаций коммунального комплекса в муниципальных образованиях, получивших финансовую поддержку за счет средств содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее – Фонда ЖКХ), по состоянию на 1 января 2012 года достигла 85 %, при нормативе в размере 50 %, предусмотренном пунктом 1 части 1 статьи 14 Федерального закона № 185-ФЗ для 2011 года. В среднем по Российской Федерации в 2011 году доля коммерческих организаций коммунального комплекса составила 72,4 %.

Организации коммунального комплекса, использующие объекты коммунальной инфраструктуры на праве частной собственности, составляют 23,6 % их общего количества, а муниципальные предприятия, у которых объекты находятся в хозяйственном ведении – 12,1 %.

Система управления имуществом коммунальной сферы с использованием концессионных соглашений и иных механизмов государственно-частного партнерства находится в стадии становления. Концессионные соглашения на территориях муниципалитетов, участвующих в программах Фонда ЖКХ, заключены с незначительным количеством организаций (2,1 %).

Следует отметить, что коммерциализация отрасли в основном реализуется путем создания хозяйствующих субъектов (ОАО, ООО и т.д.) с последующим заключением договоров аренды с собственниками объектов коммунальной инфраструктуры.

При этом по результатам проверок Счетной палаты Российской Федерации и Фонда ЖКХ установлено, что 16 регионов за период 2011 – 2012 годы не обеспечили выполнение пункта 1 части 1 статьи 14 Федерального

закона № 185-ФЗ в части достижения не менее 50 % доли общего числа коммерческих организаций, использующих объекты коммунальной инфраструктуры для оказания жилищно-коммунальных услуг.

На частные управляющие организации, созданные для развития конкурентных отношений в сфере управления и обслуживания жилищного фонда в муниципальных образованиях, получивших финансовую поддержку Фонда ЖКХ, приходится 96,7 % общего числа управляющих компаний. В целом по Российской Федерации в 2011 году частные управляющие организации составили 89,7 % общего числа организаций.

Доля многоквартирных домов, находящихся в управлении коммерческих организаций на территориях муниципальных образований, участвующих в реализации Федерального закона № 185-ФЗ, составила по итогам 2011 года 89,7 % (при нормативе 80 %).

Указанный норматив муниципальными образованиями, участвующими в программах Фонда ЖКХ и находящимися на территории республик Адыгея и Саха (Якутия) не был выполнен, что является нарушением пункта 2 части 1 статьи 14 Федерального закона № 185-ФЗ.

Доля многоквартирных домов, управление в которых обеспечивается товариществами собственников жилья (далее – ТСЖ), по состоянию на 1 января 2012 года составляет 19,9 % (при установленном нормативе 10 %). В среднем по Российской Федерации доля многоквартирных домов, управляемых ТСЖ, в 2011 году составила 13,6 %.

В целях выполнения пункта 35 Плана мероприятий в Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. № 184-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» внесены изменения по осуществлению регионального государственного контроля в области регулирования тарифов и надбавок в коммунальном комплексе в части соблюдения стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами» утвержден соответствующий стандарт раскрытия информации. В соответствии с пунктом 1 приказа Минрегиона России от 24 ноября 2011 г. № 543 «Об определении официального сайта в сети интернет, предназначенного для раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами» определен адрес официального сайта в сети Интернет, предназначенного для раскрытия информации организациями,

осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами, - www.minregion.ru.

Вместе с тем, контрольные мероприятия, проведенные Счетной палатой Российской Федерации, в Воронежской, Ивановской, Липецкой областях, свидетельствуют о несоблюдении отдельными управляющими компаниями требований по обеспечению свободного доступа к показателям их финансово-хозяйственной деятельности и предоставляемым населению услугам согласно утвержденному стандарту.

8. Выводы:

1. Федеральными органами исполнительной власти в целом удовлетворительно выполнялись требования пунктов 4-7(1) распоряжения Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р в части своевременности и полноты представления информации, сведений и аналитических отчетов о ходе реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации.

Отдельные нарушения в части сроков представления необходимой информации допускались Министерством культуры Российской Федерации и Министерством образования и науки Российской Федерации.

Минпромторгом России на запрос Счетной палаты Российской Федерации не представлены данные о направлении ежеквартальной информации о ходе реализации Программы в Минэкономразвития России.

2. План мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009 – 2015 годы в проверяемом периоде исполнен на 88 %. Не выполнены 8 пунктов Плана из 71, хотя срок исполнения на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не наступил лишь по 1 пункту. Среди основных причин нарушения сроков:

- задержки с представлением предложений в проекты документов, предусмотренных пунктами Плана, со стороны отдельных федеральных органов исполнительной власти;

- длительность процедур согласования документов между федеральными органами исполнительной власти, ответственными за реализацию Программы;

- концептуальные разногласия между федеральными органами исполнительной власти по отдельным вопросам.

3. Важно отметить, что последнее мероприятие Плана, за исключением ежегодных докладов, запланировано на ноябрь 2012 года, в то время как Программа рассчитана на 2009-2015 годы. Таким образом, на период 2013-2015

годов никаких мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации, кроме подготовки докладов, не запланировано.

4. В рамках выполнения Плана федеральными органами исполнительной власти были приняты меры, прежде всего, нормативно-правового и организационного характера, которые соответствовали поставленным Программой задачам, направлены на стимулирование предпринимательской деятельности и создание условий для развития конкуренции.

Значительная часть пунктов Плана (36 из 71, то есть примерно половина) предусматривает подготовку докладов по отдельным вопросам развития конкуренции. Однако сами по себе доклады не оказывают прямого воздействия на состояние конкуренции. Для реализации их выводов и предложений требуется принятие практических мер государственного регулирования, вытекающих из содержания докладов. Между тем такая работа Программой развития конкуренции в Российской Федерации, как правило, не предусмотрена.

5. Несмотря на реализацию Правительством Российской Федерации мер по улучшению предпринимательского климата и довольно высокий показатель выполнения Плана мероприятий по реализации Программы развития конкуренции (88%), ситуация с конкуренцией в стране за последнее время существенно не улучшилась. Большинство российских и зарубежных исследований свидетельствуют о ее невысоком уровне.

Вместе с тем наблюдается положительная динамика отдельных показателей (в частности, доступности информации о государственной политике, эффективности таможенного регулирования, условий для начала ведения бизнеса, получение разрешений на строительство).

6. Министерством образования и науки Российской Федерации проводится значительная работа по стимулированию и развитию конкуренции в сфере образования, в том числе посредством нормативно-правового регулирования конкурентных отношений в образовании, поддержки развития негосударственного сектора образовательных услуг, создания равных условий для доступа как государственных, так и негосударственных образовательных учреждений к бюджетным средствам, выделяемым на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение образования всех уровней.

7. Выявленные в результате контрольных мероприятий Счетной палаты факты заключения государственных контрактов с единственными поставщиками, которые практически в полном объеме передают свои обязательства по выполнению государственных контрактов соисполнителям,

не способствует развитию конкуренции в Российской Федерации, приводит к дополнительным расходам бюджетных средств и создает коррупционные риски ввиду непрозрачности договорных процедур.

8. В сфере внешнеэкономической деятельности осуществлялись мероприятия, направленные на создание системы регулирования конкурентных отношений в рамках Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, а также на совершенствование таможенного администрирования.

Значительное влияние на развитие конкурентной сферы в Российской Федерации оказывает вступление Российской Федерации в ВТО и принятие в связи с этим тарифных обязательств. Основные направления таможенно-тарифной политики на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (одобрены Правительством Российской Федерации 2 мая 2012 года) предусматривают применение в целях защиты внутреннего рынка и повышения конкурентоспособности отечественных производителей механизма тарифного квотирования в отношении отдельных видов товаров.

9. В агропромышленной сфере Правительством Российской Федерацией были предприняты комплексные меры, направленные в том числе на оптимизацию и модернизацию контроля в области ветеринарии и карантина растений, на его ресурсное обеспечение. Вместе с тем существующий уровень финансового менеджмента не позволил существенно повысить уровень материально-технической оснащенности федеральных органов исполнительной власти в области ветеринарии.

Отмечается также несогласованность российских гигиенических требований с международными стандартами, что не позволяет отечественным производителям выйти на мировой рынок сельскохозяйственной продукции.

В рыбной отрасли конкуренция ограничивается действующим механизмом предоставления права на заключение договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного и прибрежного рыболовства, который не позволяет создать условия для добросовестной конкуренции и обеспечить эффективность функционирования рыночных механизмов предоставления права пользования водными объектами.

10. В сфере жилищно-коммунального хозяйства выявлены нарушения Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», постановления Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями,

осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами», что свидетельствует о недостаточности контроля со стороны органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по развитию конкурентных отношений в жилищно-коммунальном комплексе.

Предложение:

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Заместитель Председателя
Счетной палаты Российской Федерации



В.П.Горегряд