

## Правовое обеспечение развития конкуренции в регионах Legal support for competition development in the regions

Нестерова Елена Михайловна,  
Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
г. Тамбов, Россия  
Nesterova Elena M.,  
Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy  
and public administration, Tambov, Russia  
E-mail: NesterowaL@yandex.ru

УДК 346.546.1; 346.546.6; 346.545  
ББК 67.4  
Н56

*Автором рассматривается современное состояние правовой поддержке мер по развитию конкуренции, в том числе и в регионах Российской Федерации. Приводится ряд программных документов, играющих важную роль в данной сфере, отмечается позиции руководящих лиц нашего государства. Отмечается необходимость ограничения монополистической деятельности и развития конкуренции как необходимый фактор эффективного действия экономики, государства и общества в целом.*

**Ключевые слова:** конкуренция, монополия, программные документы, стратегия развития конкуренции, товар, рынок, экономика.

*The paper considers the current state of the legal support for measures to promote competition in the regions of the Russian Federation. It cites a number of policy documents, which play an important role in this area, and the position of senior officials of our state. The author mentions the necessity for restriction of monopolistic activity and competition as an essential factor for an effective operation of the economy, state and society in general.*

**Keywords:** competition, monopoly, policy papers, the strategy of competition development, product, market, economy.

В настоящее время в праве, в экономике, в том числе на уровне регионального управления существует актуальная проблема – проблема развития конкуренции. Несмотря на то, что поддержка конкуренции - одна из основ конституционного строя РФ, все мы осознаем очевидный диссонанс между декларациями и действительностью.

Конкуренция нужна не столько производителям, сколько потребителям, всем гражданам страны. Развитая конкурентная среда обеспечивает потребителям выбор качественных товаров, а предпринимателям – широкие возможности по ведению бизнеса.

Достаточно сопоставить цены и доходы россиян и жителей большинства других стран, чтобы понять, что наши рыночные реалии далеки не только от идеала, но и среднего уровня в мире. Мы платим непомерную цену каждый день в магазине за недостатки развития конкуренции. Данные недостатки находят свое выражение не только в ценах, но и в качестве товаров.

Важнейшая задача развития конкуренции – сокращение административных барьеров. Сегодня их количество, стоимость и сроки преодоления бизнесом выходят за всякие разумные границы.

Так, по оценкам международного рейтинга стран «Ведение бизнеса» (Всемирного банка), Россия находится на 182 из 183 стран по барьерам в строительстве. Чтобы получить разрешение на строительство типового склада, предпринимателю надо пройти 20-50 процедур, в зависимости от региона, которые занимают в среднем от 7 месяцев до 3-х лет, в зависимости от региона, и потратить только на официальные платежи примерно в 30 раз (относительно среднедушевого дохода страны) больше, чем в среднем по странам ОЭСР. Такие данные привела в своем докладе «Региональные программы развития

конкуренции как инструмент экономической политики» Э.С. Набиуллина на посту Министра экономического развития Российской Федерации на конференции «Развитие конкуренции в регионах Сибирского федерального округа» (г. Иркутск, 5 февраля 2010 г.) [1].

Монополизм – в одной части – наследие плановой экономики, в другой – наследие экономики «административных барьеров» последних 10-15 лет. Именно в эти годы воздвигнуто большинство нормативных ограничений, консервирующих неконкурентную ситуацию в тех или иных сферах экономики.

Нередки случаи, когда бизнесмены тесно связаны с чиновниками и получают защиту от своих конкурентов: сотрудники органов власти чинят всяческие препятствия желающим заняться тем же бизнесом на территории. Это и розничная торговля и производство продуктов питания. Способов ограничения конкуренции множество, ряд примеров на слуху.

В Правительстве, в рамках работы по улучшению инвестиционного климата, сейчас идет активная работа по сокращению необоснованных барьеров, оптимизации функций федеральных органов власти и госуслуг, оказываемых подведомственными учреждениями.

Важно, чтобы такая же работа была организована и на региональном и муниципальном уровне. По оценке 75% барьеров при выводе на товарный рынок новых объектов сосредоточено именно здесь. Органы исполнительной власти субъектов федерации должны возглавить работу по выявлению и устранению таких барьеров. и такая работа должна носить системный, а не разовый характер.

Инструментом работы по созданию благоприятного климата должны стать разрабатываемые сейчас регионами программы развития конкуренции.

Первым актом такого характера на уровне Тамбовского региона послужило Постановление Администрации Тамбовской области от 04.11.1996 № 670 "О программе демополизации экономики и развития конкуренции на рынках тамбовской области на 1996-1998 годы" [2].

Правительство РФ постановлением от 19.05.2009 г. утвердило Программу развития конкуренции [3]. По данному поводу тогда еще министр экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллина высказалась следующим образом: «Конкуренция в стране развита слабо не из-за засилья монополистов и недостаточно активной работы ФАС России по их наказанию. Монополизм – это следствие, и как в медицине, так и в экономической политике с симптомами бороться можно, а иногда и необходимо. Однако излечить болезнь можно устранив только причину. Именно на устранение причин и направлена Программа» [4].

Сам глава ФАС Игорь Артемьев назвал программу развития конкуренции в России на 2009-2012 годы "бессмысленным документом, потерпевшим полное фиаско". В частности, он обвинил отраслевые министерства в том, что они не выражали заинтересованности в развитии конкуренции и оказывали сопротивление мерам, принимаемым на уровне правительства [5].

13 сентября Федеральная Антимонопольная служба представила на заседании президиума правительства доклад о состоянии конкуренции в РФ, сообщает Интерфакс. Кроме всего прочего в документе говорится о региональных программах развития конкуренции. По данным ФАС, в Тамбовской области была разработана одна из самых худших таких программ. Оценкой «крайне низкое качество» также отмечены Новгородская область и Республика Ингушетия. 13 субъектов получили «удовлетворительно», в остальных регионах программы имеют высокое или хорошее качество.

Напомним, программа развития конкуренции в Тамбовской области рассчитана на 2010-2012 годы. В качестве приоритетных сфер ею были определены агропромышленный комплекс, розничная торговля, строительный рынок, жилищно-коммунальный комплекс, дорожно-транспортная отрасль, сфера розничного рынка реализации нефтепродуктов, а также сфера услуг здравоохранения и реализации фармацевтической и медицинской продукции [6].

В конце 2012 года правительство РФ утвердило дорожную карту развития конкуренции в России. Она предусматривает, что к сентябрю 2013-го должен быть разработан стандарт развития конкуренции в регионах, который утвердят на наблюдательном совете Агентстве стратегических инициатив по продвижению новых проектов, созданная в 2011 году Правительством РФ [7].

Федеральная дорожная карта развития конкуренции в РФ содержит в себе 122 меры. Остановимся только на самых ключевых, которые могут транслироваться на территориальный уровень.

Дорожной картой закреплено, что на федеральном уровне за развитие конкуренции отвечают не только министерство экономического развития и ФАС, но и все остальные органы власти - минтруд, минздрав, минпромторг и т.д. в рамках своих полномочий. Для чего в их положения будут внесены изменения и установлены КРІ в сфере развития конкуренции. Аналогичные требования должны предъявляться к региональным и муниципальным ведомствам.

Сегодня бизнес лишен возможности конкурировать с ГУПами и госкомпаниями. Какое бы ни было качество у твоей услуги, цена, сервис - все равно проиграешь. Согласно дорожной карте, за два года все ФГУПы (соответственно, в субъектах РФ - ОГУПы и МУПы) выведут с конкурентных рынков. Нечего им делать там, где может работать частная компания. Потому что административный ресурс - мощнейший искажитель нормальной конкуренции. Да, могут быть исключения, но специальные, требующие объяснения. ФАС наладит региональный мониторинг лучших и худших практик развития конкуренции, будет вести так называемую черно-белую книгу.

Отдельный блок посвящен развитию конкуренции в инфраструктурных отраслях. По решению правительства РФ до конца года будут разработаны соответствующие программы в железнодорожном транспорте, энергетике, газоснабжении и еще шести сферах. А также предусмотрено создание стандартов клиентского обслуживания - не внутренних регламентов, а документов, предписывающих оказание качественной услуги потребителю, гражданину или организации. Причем за несоблюдение стандартов установлена ответственность.

На местном уровне эту нишу представляют локальные монополии - те же водоканалы, к примеру, и региональные энергетические комиссии (РЭК). Их деятельность необходимо усовершенствовать, разработать стандарты клиентского обслуживания - это совершенно нормальный, цивилизованный подход.

25 сентября 2013 года в Управлении Федеральной антимонопольной службы по Тамбовской области состоялась пресс-конференция на тему «Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013-2024 гг.». Пресс – конференцию проводила руководитель Тамбовского УФАС России Гречишникова Елена Анатольевна [8].

Свой доклад Елена Анатольевна начала, поведав журналистам об амбициозных, но вполне осуществимых планах руководства ФАС России - войти в десятку лучших антимонопольных ведомств мира (на сегодняшний день ФАС России находится на 17 строчке рейтинга).

Затем руководитель антимонопольного ведомства перешла к основной теме в аспекте разработанной ФАС России стратегии развития конкуренции и

антимонопольного регулирования в Российской Федерации, выделив ключевые моменты программы стратегии и приоритетные направления в деятельности службы.

Итак, Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования представляет собой программный документ и предполагает реализацию, как законодотворческих инициатив, так и мероприятий, целью которых является оптимизация деятельности антимонопольного органа. При разработке стратегии учтены рекомендации международных конкурентных ведомств, таких как ОЭСР, (Организация экономического сотрудничества и развития), МСАП (Межгосударственный совет по антимонопольной политике) и предложения бизнес-сообщества.

Стратегия была утверждена в июле 2013 года Президиумом ФАС России. Данный программный документ является одним из трех подготовленных ФАС России документов наряду с Планом мероприятий («Дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» и Планом деятельности ФАС России до 2018 года [9].

Стратегия определяет четыре приоритета в деятельности службы:

1. Создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции;
2. Снижение административных барьеров, препятствующих развитию и свободному функционированию рынков;
3. Обеспечение недискриминационного доступа потребителей к услугам естественных монополий, формирование эффективных механизмов тарифообразования;
4. Создание условий для эффективной конкуренции при размещении государственного и муниципального заказа и реализации на торгах государственного имущества.

Стратегия направлена на:

- защиту и развитие конкуренции на товарных рынках;
- повышение эффективности проведения торгов;
- развитие конкуренции при осуществлении закупок;
- совершенствование взаимодействия антимонопольных органов с институтами гражданского общества;
- устранение избыточного государственного регулирования и снижение участия государства в экономике;
- повышение эффективности деятельности антимонопольных органов.

Многие из законодотворческих инициатив, разработанных в рамках Стратегии, должны иметь серьезную социальную значимость в перспективе. Так, планируется развитие и совершенствование институтов, предотвращающих нарушения в сфере антимонопольного законодательства, таких как правила недискриминационного доступа, торговые политики и корпоративные нормы, а также расширение института предупреждений, и применение его практически ко всем составам антимонопольных нарушений (например, недобросовестная конкуренция, антиконкурентные акты и действия публично правовых образований). Последнее позволит значительно снизить давление на бизнес – сообщество, антимонопольное ведомство сможет трансформироваться из органа, который сразу «нападает», в орган, который сначала советует и предупреждает.

Часть законопроектов уже находятся на рассмотрении в Государственной Думе.

Особое место в Стратегии отведено такому направлению как переход от индивидуальной защиты интересов физического лица к защите интересов неопределенного круга физических лиц в случае нарушения их прав (ущемления их интересов) хозяйствующим субъектом, злоупотребляющим доминирующим положением.

Также в рамках пресс – конференции было уделено внимание планируемым изменениям в Кодекс об административном правонарушениях РФ в части введения административной ответственности за нарушения норм закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц» и в Уголовный Кодекс в части освобождения от уголовной ответственности лиц, способствующих расследованию, в том числе раскрытию преступления, предусмотренного статьей 178 Уголовного кодекса РФ (недопущение, ограничение или устранение конкуренции), а также об исключении уголовной ответственности за злоупотребление доминирующим положением.

Обозначив основные приоритеты государственной политики, Елена Анатольевна подвела итоги встречи и озвучила основную задачу антимонопольной службы - сосредоточение на повышении эффективности правоприменения с использованием лучших мировых практик.

Сейчас важно изменить модель закрытой экономики, которая программирует отставание страны в экономическом развитии. Некоторые руководители совершенно искренне ставят целью создать «независимую» экономику на территории, экономику самообеспечения, когда на территории производится все, что необходимо для ее существования. Такая логика приводит к консервации неэффективности, высоким ценам, необоснованной государственной поддержке тех или иных сегментов экономики. За такой подход платят из своего кармана жители региона, муниципалитета в виде завышенных цен, некачественных товаров, ограничения их выбора.

Сильная, устойчивая экономика должна быть основана на конкуренции. Те же инновации рождаются в компаниях, находящихся в условиях жесткой конкурентной борьбы. Для них инновации – фактор выживания в будущем.

Главная задача конкурентной политики – формирование благоприятного климата для развития предпринимательства в широком смысле. Главный критерий успеха конкурентной политики – приход новых «игроков» на рынки.

Региональные программы должны отвечать пяти ключевым требованиям.

1. Определены приоритетные рынки региона с точки зрения развития конкуренции.
2. Наличие анализа состояния конкуренции на приоритетных рынках.
3. Описание основных барьеров и проблем, препятствующих развитию конкуренции.
4. План мероприятий с четкими решениями и сроками.
5. Ясно сформулированные ожидаемые результаты реализации Программы.

Важно, чтобы программы не носили формальный характер, а были направлены на решение реальных проблем и достижение реалистичных задач. Лучший способ этого достичь – организация публичного рассмотрения проектов программ в регионах, привлечение предпринимателей, их ассоциаций, экспертов. В конечном счете, программы направлены на достижение общественного эффекта. Чтобы дать объективную оценку описанию ситуации и предложенным решениям, при Департаменте развития конкуренции Министерства создан дистанционный экспертный совет, включающий ведущих специалистов по региональной экономике. К процессу рассмотрения программ подключены сотрудники Минпромторга, Минрегионразвития и ФАС России.

Чтобы создать действительно благоприятный климат для конкуренции, необходима тесная и совместная работа власти, бизнеса и общества. Эта работа даст результат только в том случае, если будет вестись на основе взаимного доверия, открыто, в форме откровенного диалога и обсуждения реальных проблем, мешающих развитию бизнеса. В практическом смысле разработка региональной программы должна вестись публично с участием экспертов, предпринимателей и их объединений

Во-первых, развитие конкуренции должно стать реальным приоритетом в работе органов власти субъектов Федерации. Результат этой работы – привлечение новых

участников на региональные рынки, а, следовательно, - увеличение ассортимента и качества товаров на региональном рынке, оптимизация цен. Инструмент – план мероприятий региональной программы по развитию конкуренции.

Во-вторых, программы должны быть направлены на решение реальных проблем, препятствующих ведению бизнеса и открытию новых предприятий. Ключевой блок в региональной программе – это анализ и план по устранению неоправданных административных барьеров. Министерство будет обращать на это особое внимание

В-третьих, программа по конкуренции должна быть максимально публичным документом, который с самого начала обсуждается открыто совместно с местным бизнесом, экспертами, жителями. Это позволит избежать формализованного подхода к программе. Только при таком подходе можно рассчитывать на результат от ее реализации.

Главное – не написание программ, а ее реализация. Поэтому важна публичность обсуждения как программы, так и хода ее исполнения.

Если обобщить всю эту информацию, то можно сказать, что конкурентный рынок - это рынок потребителя. И наоборот - рынок потребителя всегда конкурентен.

#### **Список литературы:**

1. Тезисы выступления министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной «Региональные программы развития конкуренции как инструмент экономической политики» на конференции «Развитие конкуренции в регионах Сибирского федерального округа», г. Иркутск, 5 февраля 2010 г. // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. - [http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20100205\\_03](http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20100205_03)
2. Постановление Администрации Тамбовской области от 04.11.1996 № 670 «О программе демополизации экономики и развития конкуренции на рынках Тамбовской области на 1996-1998 годы» // URL.: [http://tambov.news-city.info/docs/sistemst/dok\\_oegih.htm](http://tambov.news-city.info/docs/sistemst/dok_oegih.htm)
3. Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р «Об утверждении Программы развития конкуренции в российской федерации» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009 - 2012 годы») // Собрание законодательства РФ. - 2009. № 22. – Ст. 2736. - 01.06.
4. Тезисы выступления министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной «Региональные программы развития конкуренции как инструмент экономической политики» на конференции «Развитие конкуренции в регионах Сибирского федерального округа», г. Иркутск, 5 февраля 2010 г. // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. - [http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20100205\\_03](http://www.economy.gov.ru/minrec/press/news/doc20100205_03)
5. Программы конкуренции. Дмитрий Медведев поручил доработать план борьбы с монополиями // Российская газета. - <http://www.rg.ru/2012/06/14/medvedev-site.html>
6. Постановление Администрации Тамбовской области от 04.11.1996 № 670 «О программе демополизации экономики и развития конкуренции на рынках Тамбовской области на 1996-1998 годы» // URL.: [http://tambov.news-city.info/docs/sistemst/dok\\_oegih.htm](http://tambov.news-city.info/docs/sistemst/dok_oegih.htm)
7. Распоряжение Правительства РФ от 11 августа 2011 г. N 1393-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации "Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» // Собрании законодательства Российской Федерации от 15 августа 2011 г. N 33 ст. 4946
8. В Тамбовском УФАС России прошли три семинара для представителей органов области. URL.: <http://tambov.fas.gov.ru/news/9675> (дата обращения 27.10.2013)
9. Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р «Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009 - 2012 годы») // Собрание законодательства РФ. - 2009. № 22. – Ст. 2736. - 01.06. // Собрание законодательства РФ. 2013. - № 2. - 14.01. - Ст. 110.