**Доклад заместителя руководителя управления – начальника отдела антимонопольного контроля и контроля органов власти**

**Ивановского УФАС России Строгановой О.П.**

**на публичных слушаниях 27 сентября 2017 года**

«Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации» разработан во исполнение пункта 2 раздела 3 плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 года №2579-р.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 №1738-р утверждена новая редакция Стандарта развития конкуренции в Российской Федерации. В частности, участие органов местного самоуправления в содействии внедрению Стандарта, предусмотренное новой редакцией Стандарта, значительно расширено. Участие органов местного самоуправления предусмотрено во всех основных мероприятиях внедрения Стандарта.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 705 от 4 ноября 2014 г. «О внесении изменения в перечень направлений для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1276» содействие развитию конкуренции на основе Стандарта было включено в перечень направлений для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц регионов.

Стандарт разработан в следующих целях:

а) установление системного и единообразного подхода к осуществлению деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по созданию с учетом региональной специфики условий для развития конкуренции между хозяйствующими субъектами в отраслях экономики;

б) содействие формированию прозрачной системы работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части реализации результативных и эффективных мер по развитию конкуренции в интересах потребителей товаров, работ и услуг, в том числе субъектов предпринимательской деятельности, граждан и общества;

в) выявление потенциала развития экономики Российской Федерации, включая научно-технологический и человеческий потенциал;

г) создание стимулов и содействие формированию условий для развития, поддержки и защиты субъектов малого и среднего предпринимательства, а также содействие устранению административных барьеров.

План действий субъекта Российской Федерации по разработке и внедрению регионального стандарта развития конкуренции обязательно должен содержать следующие пункты:

* + 1. Решение высшего должностного лица субъекта РФ о внедрении Стандарта.
    2. Определение уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ по содействию развитию конкуренции в регионе.
    3. Формирование коллегиального органа при высшем должностном лице субъекта РФ для рассмотрения вопросов содействия развитию конкуренции.
    4. Утверждение перечня приоритетных и социально-значимых рынков для содействия развитию конкуренции в субъекте РФ.
    5. Разработка Дорожной карты по содействию развитию конкуренции в регионе.
    6. Создание и реализация механизма общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий.
    7. Обеспечение информирования о состоянии конкурентной среды в субъекте.
    8. Ежегодное проведение мониторинга состояния конкурентной среды на рынках товаров и услуг субъекта.
    9. Подготовка доклада «Состояние и развитие конкурентной среды на рынках товаров и услуг субъекта».
    10. Заключение соглашений с муниципальными образованиями о внедрении Стандарта.

Наиболее проблемным является пункт «Утверждение перечня приоритетных и социально-значимых рынков для содействия развитию конкуренции в субъекте РФ».

При формировании перечня социально значимых рынков в первую очередь в него включается обязательный перечень рынков, предусмотренных [приложением](consultantplus://offline/ref=E48251FFA1AF8FBF2AB2EDDAE1EB3A854C071BC47BA707176340A8AAAE3E9D158C20E6DD1EF773B63335H)к стандарту:

Рынок услуг дошкольного образования

Рынок услуг детского отдыха и оздоровления

Рынок услуг дополнительного образования детей

Рынок медицинских услуг

Рынок услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья

Рынок услуг в сфере культуры

Рынок услуг жилищно-коммунального хозяйства

Розничная торговля

Рынок услуг перевозок пассажиров наземным транспортом

Рынок услуг связи

Рынок услуг социального обслуживания населения

Помимо рынков, предусмотренных [приложением](consultantplus://offline/ref=38FEC62925E82D4933BFE08A78548BD32D57DF72A2E95432E383C6044B0BFC5F82652249A1F7B02CdFDEI) к стандарту, при формировании перечня социально значимых рынков субъект Российской Федерации может дополнить его иными социально значимыми рынками (с учетом региональной специфики).

Что касается перечня приоритетных рынков региона, он полностью должен быть сформирован регионом самостоятельно.

Именно выбор приоритетных рынков в настоящее время является наиболее распространенной проблемой при внедрении Стандарта. В частности, регионы испытывают затруднения с определением «приоритетности» и географических границ рынков.

С одной стороны, на первый взгляд, подход Стандарта искусственно ограничивает состав Перечня рынками с географическими границами субъекта Российской Федерации.

Но, с другой стороны, региональный характер Стандарта направлен именно на то, чтобы выбор рынков определялся в первую очередь компетенцией региональных и муниципальных органов власти, в том числе в части реализации каких-либо мер по развитию конкуренции и решению проблем по ее ограничению на этих рынках.

Следует выделить несколько подходов к определению приоритетных рынков для содействия развитию конкуренции.

Подход «смежных рынков». Данный подход базируется на инвестиционных приоритетах, определенных в инвестиционной стратегии региона. При его применении предлагается выделять рынки, которые являются стратегически важными для развития экономики субъекта Российской Федерации с точки зрения органов власти региона. После выделения стратегически важных для региона отраслей (сфер экономической деятельности) и рынков рекомендуется провести опрос/обсуждение с представителями предприятий, функционирующих на данных рынках, с целью определить, с какими сложностями и проявлениями ограниченной конкуренции на смежных рынках (в частности, на рынках, чьи участники реализуют товары и услуги этим предприятиям) они сталкиваются при осуществлении и развитии собственного бизнеса. Под смежными рынками понимаются рынки товаров и услуг, находящихся на предыдущих этапах технологической цепи производства товара или оказания услуги. Такой подход должен способствовать как улучшению условий для ведения бизнеса на ключевых рынках субъекта Российской Федерации, так и развитию конкуренции на смежных с ними рынках, устранению проблем доступа к товарам и услугам, реализуемым на этих рынках.

Вместе с тем, при использовании данного подхода возникает следующая проблема — Стандартом напрямую не предусмотрена такая особенность функционирования некоторых товарных рынков, как зависимость от ситуации, сложившейся на смежных рынках. Например, если предложение на рынке томатов ограничено, то очень сложно улучшить ситуацию с состоянием конкуренции на рынке томатной пасты. Таким образом, возможна ситуация, при которой мероприятия по содействию развитию конкуренции в отношении отдельно взятого рынка будут мало эффективны, поскольку будут разработаны без учета ситуации и потребностей смежного/смежных рынка/рынков.

В данной ситуации высока вероятность того, что смежные рынки могут оказаться на территории двух или более субъектов Российской Федерации. Однако, Стандарт не предусматривает возможность координации совместной деятельности Уполномоченных органов двух и более субъектов при разработке и внедрении Стандарта в отношении межрегиональных рынков.

Следующий подход - Развитие «потенциальных», новаторских рынков.

Пункт 19 Стандарта рекомендует в первую очередь включать рынки товаров, работ и услуг несырьевого сектора экономики с высокой степенью передела и добавленной стоимости конечной продукции, имеющей экспортный потенциал и (или) возможность замещения импорта, чьи производственно-технологические и инновационные цепочки, а также цепочки создания добавленных стоимостей находятся преимущественно в Российской Федерации (в том числе в рамках промышленных и инновационных кластеров).

О новаторских рынках можно говорить, например, тогда, когда к органам власти обращаются предприниматели, разработавшие идеи производства продукции, обладающей экспортным потенциалом или продукция является инновационной, либо ориентированной на импортозамещение товаров и услуг, в настоящее время приобретаемых за рубежом, но при этом испытывающие сложности и ограничения при организации производства из-за существующих барьеров.

Следующий подход концентрируется на рынках, где существует потенциал снижения барьеров входа, устранения избыточного регулирования, снижения цен и повышения числа хозяйствующих субъектов.

При этом подходе статистические данные региона необходимо сравнивать с показателями других сопоставимых субъектов Российской Федерации с целью выявления дисбаланса в уровне цен (слишком высокие) и/или количестве хозяйствующих субъектов на рынках товаров и услуг региона (слишком малое количество хозяйствующих субъектов).

Кроме того, учитываются мнения представителей предпринимательских объединений — «Опоры России», «Деловой России» и других региональных и муниципальных объединений и отдельных частных предпринимателей (как крупных, так и средних и мелких).

Используются также результаты анализа количества жалоб, поступающих в территориальный антимонопольный орган и нарушений на этих рынках.

В Ивановское УФАС России за период с 2015 года и первое полугодие 2017 года поступило следующее количество заявлений о нарушении Федерального Закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Количество поступивших заявлений

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Федеральный Закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» | 2015 год | 2016 год | 1-ое полугодие 2017 года |
| Монополистическая деятельность (статьи 10,11,11.1) | 242 | 244 | 79 |
| Недобросовестная конкуренция (статьи 14.1-14.8) | 31 | 20 | 4 |
| Антиконкурентные действия органов государственной власти и местного самоуправления (статьи 15,16,17.1, 18,19-21) | 23 | 63 | 12 |
| Антиконкурентные действия при проведении торгов (статья 17) | 24 | 41 | 15 |
| Жалобы на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров, порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства  (статья 18.1) | 23 | 21 | 37 |
| ИТОГО поступивших обращений | 343 | 389 | 147 |

Наибольшее количество нарушений наблюдается в сферах деятельности субъектов естественных монополий (электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение).

По прежнему, значительное количество нарушений выявлено в действиях органов местного самоуправления, которые повлекли ограничение конкуренции на рынках услуг управления многоквартирными домами, наружной рекламы, похоронных услуг.

Следует отметить увеличение количества нарушений организаторами торгов и заказчиками при проведении обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов (капитальный ремонт многоквартирных домов, управление многоквартирными домами, размещение рекламных конструкций, уличная торговля, продажа государственного или муниципального имущества, аренда лесного участка).

По результатам анализа объективных и субъективных данных, в том числе информации антимонопольного органа, а также с учетом важности каждого конкретного рынка для потребителей продукции (как с точки зрения региональных и муниципальных властей, так и по мнению самих потребителей) и наличия избыточных барьеров для осуществления предпринимательской деятельности происходит отбор приоритетных региональных рынков.

Указом Губернатора Ивановской области от 09.03.2016 N 33-уг утверждены данные перечни. Социально значимые рынки ограничены обязательным перечнем. Приоритетными рынками определены:

- рынок синтетических волокон и нитей и изделий из них.

- рынок пищевой и перерабатывающей промышленности.

Перечень может периодически корректироваться. В частности, он может изменяться по мере достижения заявленных целей и решения существующих проблем на выбранных ранее рынках и (или) обнаружения сложностей и проявлений ограничения конкуренции на новых рынках в результате проведения ежегодного мониторинга.

Следующий пункт Плана - Разработка Дорожной карты по содействию развитию конкуренции в регионе.

Распоряжением Губернатора Ивановской области от 19.07.2017 N 94-р утвержден [план](consultantplus://offline/ref=A1544EF34E31437921BDDF4DB45D60537AF38CE27C71EDF3F2BE2061BAE667EA86DBEABAEECE9CDBFED3EC8C1C01L) мероприятий ("дорожная карта") по содействию развитию конкуренции в Ивановской области.

Кроме того, утверждены «дорожные карты» в сферах здравоохранения, социального обслуживания населения, образования, культуры, жилищно-коммунального хозяйства, инфраструктуры связи. Утверждены «дорожные карты» в некоторых муниципальных образованиях.

При этом, следует отметить **необходимость взаимосвязи** разрабатываемых отраслевых дорожных карт со Стандартом.

Так например, Правительство Ивановской области распоряжением от 04.03.2013 N 37-рп утвердило [план](consultantplus://offline/ref=F39A1291692DAD8615D9A66A2688E6A1DD8F4C4BA48D0B7FFFA1E45BA79E5A1940AB9EE6E12209AAE37BBC9E3Bb7M) мероприятий ("дорожную карту") "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в Ивановской области". Целью "дорожной карты" является повышение доступности и качества медицинской помощи, снижение смертности и увеличение продолжительности жизни населения Ивановской области на основе повышения эффективности деятельности медицинских организаций и их работников. Однако цель данной «дорожной карты» может быть достигнута не только за счет обозначенных в ней мероприятий, но и путем развития конкуренции в сфере здравоохранения. Поэтому, на наш взгляд, "дорожные карты" необходимо разрабатывать во взаимосвязи со Стандартом.

Следует отметить дорожную карту "Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования", которая предусматривает развитие негосударственного сектора вариативных услуг дошкольного образования и обеспечение возможности выбора различных форм дошкольного образования.

Следует также отметить дорожную карту по созданию благоприятных условий для развития инфраструктуры связи на территории Ивановской области, целью которой является создание операторам подвижной радиотелефонной связи Ивановской области условий для размещения оборудования связи на объектах недвижимости, находящихся в собственности Ивановской области, собственности муниципальных образований Ивановской области, и (или) строительства объектов (сооружений) связи и линий связи на территории Ивановской области.

Дорожная карта предусматривает мероприятия, направленные на сокращение административных барьеров при предоставлении земельных участков, иных объектов недвижимости, находящихся в собственности Ивановской области и собственности муниципальных образований Ивановской области, для размещения (строительства) объектов (сооружений) связи и линий связи, что тесно связано со Стандартом.

Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации отмечает, что для эффективной реализации федеральной дорожной карты развития конкуренции необходима разработка стандарта развития конкуренции в муниципальных образованиях субъектов. Дорожная карта муниципального уровня необходима для обеспечения единства процесса на федеральном уровне, уровне субъекта РФ и муниципальном уровне.

Поэтому новая редакция Стандарта предусматривает участие органов местного самоуправления во всех основных мероприятиях внедрения Стандарта.

Так, представители муниципалитетов могут не только участвовать в составе Совета по содействию развитию конкуренции под председательством Губернатора Ивановской области, но и развивать конкуренцию в муниципальных образованиях посредством разработки и внедрения муниципальной «дорожной карты».

В качестве показателей для оценки деятельности органов местного самоуправления по содействию развитию конкуренции можно взять за основу опыт Московской области, а именно следующие показатели:

* наличие в муниципальных программах (подпрограммах) по развитию конкуренции показателя «Количество реализованных требований Стандарта развития конкуренции»;
* индивидуализация муниципальных программ (подпрограмм) по развитию конкуренции (дополнительные показатели, мероприятия, финансирование и т. д.);
* наличие уполномоченного органа по содействию развитию конкуренции;
* наличие рабочей группы по содействию развитию конкуренции (коллегиальный орган);
* наличие на официальном сайте муниципального образования раздела, посвященного содействию развитию конкуренции (повышение информированности);
* участи в пилотном проекте «Пилотный муниципалитет по внедрению Стандарта развития конкуренции».

В заключение следует отметить, что основополагающим принципом внедрения Стандарта является **ориентация на потребителя**:

высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации во взаимодействии с руководством муниципальных образований и сотрудниками органов местного самоуправления осуществляют мероприятия по содействию развитию конкуренции, исходя из текущих и предполагаемых потребностей потребителей товаров, работ и услуг, участников экономических отношений и общества в целом.