

Конкурентная политика: административно-территориальный аспект

Поленов Артем Владимирович

Управление Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу
Главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти
Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Аспирант кафедры макроэкономического регулирования
carpediem21@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье проведен анализ механизма реализации конкурентной политики на обособленных территориях, таких как субъект РФ, муниципальное образование. Исследованы региональные и муниципальные особенности проведения политики в области развития и защиты конкуренции. Сформулированы задачи по обеспечению конкурентных отношений на территориях муниципальных образований.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

конкуренция, конкурентная политика, субъект РФ, муниципальное образование

Polenov A. V.

Competition Policy: Administrative-Territorial Aspect

Polenov Artem Vladimirovich

Office of the Federal Antimonopoly Service in Saint-Petersburg (Russian Federation)
Chief specialist expert of department of control of authorities
North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Graduate student of the Chair of Macroeconomic Regulation
carpediem21@mail.ru

ABSTRACT

In this article the analysis of validity and expediency of improvement of the mechanism of realization of a competition policy on more isolated territorial units, such as is offered: territorial subject of the Russian Federation, municipal territorial unit. Regional and municipal features of carrying out policy in the field of development and protection of the competition are investigated. Tasks of providing the competitive relations in territories of municipal territorial unit.

KEYWORDS

competition, competition policy, territorial subject of the Russian Federation, municipal territorial unit

Эффективное развитие рыночных отношений в современных условиях зависит от качественного и обоснованного государственного регулирования, проконкурентной логики и действий органов публичной власти и, что не менее важно, от продуктивной реализации государством комплексных мер по защите конкуренции и развитию конкурентной среды на федеральном, региональном и местном уровне.

В последнее время, судя по выступлениям Президента РФ¹, Председателя Правительства РФ², руководства ФАС России³, все большее внимание уделяется вы-

¹<http://kremlin.ru/events/president/news/50352> (дата обращения: 20.01.2016 г.).

²Медведев распорядился утвердить стандарт развития конкуренции в регионах <http://www.rosbalt.ru/business/2015/09/09/1438316.html> (дата обращения: 20.01.2016 г.).

³Новости ФАС России http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_37157.html (дата обращения: 20.01.2016 г.).

равнению условий конкуренции на региональном и муниципальном уровне. Так, во исполнение п. 2 раздела III плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», распоряжением Правительства РФ от 5 сентября 2015 г. № 1738-р был утвержден стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, положивший начало реализации системных мер по развитию конкуренции и становлению благоприятной конкурентной среды на территориях всех субъектов РФ¹. Целями и задачами стандарта является «повышение уровня доверия населения и бизнеса к власти, установление диалога, разработка и реализация совместных решений, в том числе с целью дальнейшего отказа от присутствия власти в тех или иных формах и переход на здоровые рыночные отношения»². Основной блок стандарта направлен на деятельность региональных органов власти, что связано с исполнением определенных функций, способных оказывать значительное проконкурентное или антиконкурентное влияние на экономику субъекта РФ.

Очевидным является то, что действующая государственная конкурентная политика сегодня наиболее регламентирована на федеральном, общегосударственном уровне. Однако не всегда возможно подходить с единой меркой и универсальным инструментарием к решению проблем развития конкуренции на разных, отличающихся территориях. Так, например защита и развитие конкуренции в г. Санкт-Петербурге с учетом всех его «локальных» особенностей будет отличаться от мер, реализуемых в Ленинградской области. В этой связи возникает необходимость разработки дополнительных механизмов и инструментов, которые могли бы способствовать обеспечению конкуренции на автономных, с точки зрения управления, территориях.

Одним из существенных и естественных факторов развития любой экономики является здоровая, рыночная конкуренция со всеми ее полезными функциями для общества. В Российской Федерации, в силу статьи 8 Конституции РФ³, «гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, поддержка конкуренции и свобода экономической деятельности». Указанные принципы, а точнее их взаимосвязь, провозглашают защиту конкуренции залогом соблюдения экономических основ конституционного строя России и возводят ее, тем самым, в один из принципов осуществления экономической деятельности. Вся тяжесть защиты и развития конкуренции напрямую ложится на государство в лице государственных органов власти, именно в их полномочия входит разработка общих, справедливых «правил игры», называемых государственной конкурентной политикой.

В современной экономической литературе исследование целей конкурентной политики, ее структуры и инструментов представлено достаточно широко, о чем говорит многообразие опубликованных работ. В числе основоположников конкурентной (антимонопольной) политики можно выделить следующих зарубежных авторов: Д. Арментано, Д. Шерман, Д. Рабинфельд и др. Вопросам анализа реализации государственной конкурентной политики посвящены труды отечественных авторов: Г. Л. Азова, Н. М. Розановой, А. Ю. Юданова, А. А. Яковлева и др. Значительное внимание к структуре, инструментам политики в области защиты и развития конкуренции уделено в работах Г. Л. Авилова, С. Б. Авдашевой, Н. И. Клейн, И. В. Князевой, Ц. А. Цыганова, А. Е. Шаститко и др.

¹ В 2014–2015 гг. данный стандарт внедрялся в шести пилотных регионах (Республика Татарстан, Хабаровский край, Волгоградская, Нижегородская и Ульяновская области, Санкт-Петербург).

² Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: мероприятия по развитию конкуренции на региональных рынках <http://ac.gov.ru/files/attachment/4506.pdf> (дата обращения: 20.01.2016 г.).

³ Конституция Российской Федерации // Российская газета, № 237, 25.12.1993.

Однако в работах указанных авторов внимания к реализации государственной конкурентной политики на более конкретных пространственных единицах уделяется достаточно мало, поэтому данное исследование, посвященное экспансии конкурентной политики в правовое, управленческое и экономическое поле субъектов РФ, муниципальных образований, является актуальным.

Под государственной конкурентной политикой нами предлагается понимать «комплекс последовательных мер, осуществляемых государством в целях создания условий для состязательности хозяйствующих субъектов, повышения эффективности и конкурентоспособности российской экономики, модернизации предприятий и создания условий для обеспечения экономически эффективным способом потребностей граждан в товарах и услугах» [3].

Известно, что реализация конкурентной политики на федеральном уровне обеспечивает демонополизацию российской экономики, создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции, предотвращения нарушений, ограничивающих, устраняющих конкуренцию. На сегодняшний день на уровне государства разработана система антимонопольного законодательства, функционирует антимонопольное ведомство — Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы, приняты программные документы (дорожные карты, стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации), сформирована правовая практика по применению мер антимонопольного регулирования [4].

Сравнительно недавно ФАС России переданы полномочия в сфере тарифного регулирования и оборонного заказа, что позволяет теперь говорить об антимонопольном органе как макроэкономическом регуляторе. Меры отечественной конкурентной политики в преобладающем большинстве разрабатываются и реализуются на федеральном уровне, о чем и свидетельствуют вышеперечисленные институты. Что касается регионального уровня, то здесь разработан вышеупомянутый стандарт развития конкуренции в субъектах РФ; каждый год публикуется черная и белая книга антиконкурентных и проконкурентных практик органов власти; с 1 января 2015 г. деятельность глав субъектов РФ оценивается по новому критерию — содействие развитию конкуренции в субъектах Российской Федерации.

Необходимость разработки дополнительных мер конкурентной политики на региональном уровне можно объяснить наличием в каждом субъекте РФ особенностей территории, ресурсов, ряда сфер деятельности, где решение ключевых вопросов входит в компетенцию региональной власти. На территории каждого субъекта Российской Федерации свои полномочия и деятельность осуществляют законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти (Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ), в введение которых входит разработка и принятие нормативных актов субъекта РФ и их непосредственное исполнение. Более того, именно в регионах, городах и селах, где люди находятся ближе всего к результатам проводимой государством конкурентной политики, особо ощущается ее эффективность и целесообразность.

Разработанных мер государственной конкурентной политики, по мнению автора, недостаточно, о чем может свидетельствовать количество выявленных нарушений антимонопольного законодательства, состояние конкурентной среды, конкурентоспособность отечественных продуктов и уровень социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований. В сложившейся ситуации, на наш взгляд, решение возникающих проблем следует искать в плоскости реализации комплексных мер защиты, развития и адвокатирувания конкуренции в муниципальных образованиях.

Огромная территория России, безусловно, является серьезным конкурентным преимуществом в глобальной экономике, но одновременно и недостатком. Он свя-

зан с проблемами равномерного и качественного развития территорий. Некоторые субъекты РФ имеют территорию большую, чем некоторые европейские государства, а население на такой территории сконцентрировано в нескольких муниципальных образованиях. Экономические трудности, большие расстояния от районного центра, а также холодные климатические условия формируют на территориях некоторых муниципальных образований инфраструктуру, способную полно удовлетворять потребности местного населения в необходимых товарах, работах и услугах.

Муниципальное образование представляет собой достаточно сложную социально-экономическую систему с внутренними и внешними связями, природными ресурсами, органами управления. Рассматривая муниципальное образование как систему, необходимо учитывать тот аспект, что любое муниципальное образование является системой нижнего порядка, является составной частью региона и государства, как систем более высокого порядка, отсюда и возникает целесообразность по созданию благоприятной конкурентной среды на территориях постоянного проживания населения посредством проведения качественной конкурентной политики, учитывающей все «локальные» особенности.

Управление такими образованиями имеет определенную специфику, связанную с тем, что в Российской Федерации наряду с органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, также имеются органы местного самоуправления, не входящие в систему органов государственной власти. В задачи органов местного самоуправления входит ряд вопросов по прямому или косвенному регулированию экономических отношений на территории муниципального образования. В зависимости от соответствующих стимулов органов власти, характера их деятельности, такое регулирование может привести либо к развитию, либо к стагнации (а в некоторых случаях и регрессу) местной экономики. Органы местного самоуправления распоряжаются муниципальной собственностью, распределяют местный бюджет, создают на своей территории муниципальные предприятия и учреждения, реализуют властные полномочия по отношению к иным собственникам [2].

Особенность реализации конкурентной политики на местном уровне связана с необходимостью органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять функции «жизнеобеспечения», делегированные центром. Основным субъектом, на которого может распространяться конкурентная политика, является муниципальное образование во всем его многообразии. А это многообразие подтверждается следующими показателями: на 1 января 2014 г. общее число муниципальных образований в Российской Федерации составило 22 777 единиц. Из них муниципальных районов 1815, городских округов 520, внутригородских территорий (города федерального значения) 257, городских и сельских поселений 1660 и 18 525, соответственно¹. В каждом из них есть предприятия и организации, потребители и предприниматели, способные своей деятельностью воздействовать на муниципальную экономику.

Экспансия государственной конкурентной политики на местный уровень, с целью создания благоприятной конкурентной среды, может повысить эффективность функционирования экономики муниципального образования, что непосредственно отразится и на экономике региона, и на экономике всего государства. Регулирование процессов защиты и развития конкуренции в отдельных территориальных единицах, с учетом разного развития конкуренции и территориальных особенностей, является достаточно действенным инструментом, способным изменить условия осуществления экономической деятельности, отсюда и возникает необходимость в территориальном, точном регулировании процессов защиты и развития конкуренции.

¹База данных показателей муниципальных образований <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.01.2016 г.).

Экономическая конкуренция имеет важное общественное, государственное и общечеловеческое значение. Создание и поддержка благоприятной конкурентной среды на всей территории государства позволит создать атмосферу, при которой потребитель сможет приобретать товары (работы, услуги) более высокого качества, по наиболее справедливой цене [1]. Ориентация государственной конкурентной политики на приоритеты социально-экономического развития территории региона требует совершенствования механизма реализации политики в области защиты и развития конкуренции на более обособленных, конкретных территориях.

В этом направлении основными задачами могут являться: создание научного совета по проблемам региональной (муниципальной) конкурентной политики при территориальном антимонопольном органе; адвокатирование защиты и развития конкуренции на территориях муниципальных образований путем организации семинаров, дней приема граждан и предпринимателей в местных администрациях, командировок должностных лиц антимонопольного органа на «места» — в целях непосредственного выявления проблемных вопросов и качественного консультирования; подготовка предложений по изменению и дополнению регионального законодательства, затрагивающего вопросы конкурентной политики; совместное проведение оперативного контроля и анализа состояния конкуренции и конкурентной среды на региональных (муниципальных) социально важных рынках; привлечение к реализации конкурентной политики на местном уровне органов муниципальных образований, разработка ими совместно с антимонопольным ведомством программ развития конкуренции.

Нами предлагается рекомендовать главам муниципальных образований создать условия по внедрению стандарта развития конкуренции на подконтрольных территориях (далее — МСРК), с учетом специфики муниципального образования, мнения делового сообщества и потребителей. МСРК должен представлять собой некую «проекцию» стандарта развития конкуренции в субъекте РФ, в виде документа локального пользования, учитывающего различные аспекты муниципального образования и поставленные субъектами РФ цели в сфере развития конкуренции. Разработка МСРК с привлечением заинтересованных сторон будет содействовать развитию конкуренции на местном уровне.

Необходимо увязать стратегию реализации федеральной и региональной конкурентной политики с муниципальным целеполаганием. Новый подход к развитию конкуренции и благоприятной конкурентной среды на территории муниципального образования, в первую очередь через заинтересованность в таком развитии глав муниципалитетов, повышает актуальность данной задачи. Отрадно заметить, что в некоторых регионах внедрение муниципального стандарта развития конкуренции из теоретической плоскости уже перешло в практическую¹.

Литература

1. Князева И. В. Антимонопольная политика в России : учеб. пособие. М. : Омега-Л, 2010.
2. Кобилев А. Г., Кирнев А. Д., Рудой В. В. Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве: учеб. пособие / 2-е изд., перераб. и доп. Ростов-на-Дону : Феникс, 2013.
3. Петров Д. А. Конкурентное право: теория и практика применения : учеб. для магистров / под общ. ред. В. Ф. Попондопуло. М. : Юрайт, 2013.
4. Поленов А. В. Современное антимонопольное регулирование в России // Материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. «Государство и бизнес. Современные проблемы экономики». Санкт-Петербург, 22–24 апреля 2015. Т. 3, Ч. 2. С. 57–60.

¹ Внедрение муниципального стандарта развития конкуренции в Яранском районе Кировской области http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_37157.html (дата обращения: 20.01.2016 г.).

References

1. Knyazeva I. V. *The antimonopoly policy in Russia* [Antimonopol'naya politika v Rossii]: tutorial. M. : Omega-L, 2010. (rus)
2. Kobilev A. G., Kirnev A. D., Rudoy V. V. *Municipal management and social planning in municipal economy* [Munitsipal'noe upravlenie i sotsial'noe planirovanie v munitsipal'nom khozyaistve]: manual / 2nd edition. Rostov-on-Don : Phoenix, 2013. (rus)
3. Petrov D. A. *Competitive law: theory and practice of application: studies for masters* [Konkurentnoe pravo: teoriya i praktika primeneniya]: under a general edition of V. F. Popondopulo. M. : Yuright, 2013. (rus)
4. Polenov A. V. *Modern antimonopoly regulation in Russia* [Sovremennoe antimonopol'noe regulirovanie v Rossii] // Materials of VIIth International scientific and practical conference State and Business. Modern Problems of Economy [materialy VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Gosudarstvo i biznes. sovremennye problemy ekonomiki»]. St. Petersburg, on April 22–24, 2015. P. 57–60. (rus)