

ИТОГИ ВНЕДРЕНИЯ СТАНДАРТА РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ В САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ

© 2017 Н.Н. Евдокимов, Н.А. Рыбакова*

Ключевые слова: стимулирование конкуренции, региональная экономика, региональные органы власти.

Анализируется деятельность органов исполнительной власти Самарской области по внедрению требований Стандарта развития конкуренции с точки зрения эффективности развития региональной экономики.

Опыт экономически развитых стран однозначно свидетельствует о необходимости стимулирования и развития конкуренции в качестве одной из важнейших социально-экономических функций государства.

Президент России Владимир Путин неоднократно подчеркивал, что честная конкуренция - "это прямой путь к обновлению экономики, к уходу от сырьевой зависимости"¹. В течение нескольких предшествующих лет в России проводились различные преобразования, в результате которых развитие конкуренции стало одним из ключевых направлений экономической политики государства. При этом особое значение в ходе ее реализации приобрел территориальный аспект, который ведет к отказу от ранее действовавшего отраслевого принципа и переносит акцент на взаимодействие с региональными и муниципальными рынками.

Правительство Российской Федерации Распоряжением от 05.09.2015 № 1738-р утвердило Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации² (далее - Стандарт), который должен послужить методологической основой для создания конкурентной среды в регионах.

Внедрение Стандарта было возложено на глав регионов, уполномоченные органы по развитию конкуренции и создаваемые по требованию Стандарта коллегиальные органы по содействию развитию конкуренции.

Показатель, отражающий уровень развития конкуренции в регионе, был также включен в Перечень показателей оценки эффективности деятельности высших должностных

лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности до 2018 г., утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 № 570-р³. Это подчеркивает особую значимость формирования конкурентной среды на региональных рынках. Расчет показателя осуществляется по методике, разработанной Минэкономразвития России, которая является приложением к названному распоряжению Правительства РФ.

В Самарской области полномочия в сфере развития конкуренции распределены между губернатором Самарской области, министерством экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области (далее - Министерство), а также советом при губернаторе Самарской области по содействию развитию конкуренции в Самарской области (далее - Совет).

Постановлением Правительства Самарской области от 29.12.2014 № 847 "О внесении изменений в Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2007 г. № 83 "Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области"⁴ было установлено, что Министерство является уполномоченным органом исполнительной власти Самарской области по содействию развитию конкуренции в регионе (п. 111.1 Положения).

В п. 1.6 Положения дополнительно указано, что Министерство преследует цель обеспечения комплексного, сбалансированного и

* Евдокимов Николай Николаевич, кандидат экономических наук, доцент. E-mail: nickelsyz@list.ru; Рыбакова Наталья Андреевна, магистрант. E-mail: rna93@mail.ru. - Самарский государственный экономический университет.

динамичного социально-экономического развития Самарской области и ее территорий, отраслей экономики, модернизации монопрофильных городских округов Самарской области, сохранения и развития потенциала области, повышения уровня и качества жизни населения, что реализуется в том числе путем внедрения Стандарта (п. 30.1 Положения).

Министерство проводит мониторинг состояния и развития конкурентной среды в регионе, а затем готовит ежегодный доклад о состоянии и развитии конкурентной среды. К значимым компетенциям Министерства также следует отнести формирование проектов перечней приоритетных и социально значимых рынков и “дорожной карты” по развитию конкуренции, внесение изменений в нее.

Губернатор помимо принятия решения о внедрении Стандарта утверждает разработанные Министерством перечень рынков и “дорожную карту” по развитию конкурентной среды.

Для упрощения коммуникации различных органов исполнительной власти региона в процессе работы по внедрению Стандарта была создана межведомственная рабочая группа по развитию конкуренции в Самарской области (распоряжение министра экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области от 08.12.2015 № 2122-р⁵).

Коллегиальный орган участвует в рассмотрении и обсуждении документов, подготавливаемых уполномоченным органом по развитию конкуренции, утверждает ежегодный доклад о состоянии и развитии конкурентной среды.

Постановлением губернатора Самарской области от 30.05.2016 № 124⁶ был создан Совет при губернаторе Самарской области по содействию развитию конкуренции, а также утверждено Положение о Совете. В соответствии с п. 1.1 Положения Совет является постоянно действующим консультативным органом, образованным для рассмотрения проектов правовых актов и предложений в сфере стимулирования конкуренции в регионе.

Для решения возложенных на него задач, перечисленных в п. 2.1 Положения, Совет наделен рядом полномочий (п. 3 Положения), например запрашивать в органах власти, общественных объединениях необходимые информационные и аналитические ма-

териалы, проекты нормативных актов. Заседания Совета служат основной формой его работы и должны проводиться в плановом порядке не реже двух раз в год (п. 4.2 Положения).

Вместе с тем, необходимо отметить, что решения Совета, который вправе вносить предложения губернатору в рамках своей компетенции, носят исключительно рекомендательный характер (п. 4.5 Положения). Первое заседание Совета состоялось 30 июня 2016 г.

По оценкам экспертов, именно мониторинг состояния и развития конкурентной среды, определение перечней приоритетных и социально значимых рынков, а также разработка “дорожной карты” являются наиболее важными и сложными пунктами⁷.

Первоначальный перечень региональных приоритетных и социально значимых рынков был утвержден распоряжением Правительства Самарской области от 05.02.2016 № 55-р “Об утверждении перечня приоритетных и социально значимых рынков для развития конкуренции в Самарской области”⁸, однако впоследствии Распоряжением Правительства Самарской области от 04.08.2016 № 608-р⁹ в перечень были внесены изменения, в результате чего он расширился на 6 позиций. Таким образом, в настоящее время в региональный перечень Самарской области включены все рекомендуемые Стандартом социально значимые рынки.

Что касается “дорожной карты” мероприятий по развитию конкуренции в Самарской области до 2018 г., то она была утверждена только в декабре 2016 г. (Распоряжение губернатора Самарской области от 09.12.2016 № 744-р¹⁰). Целью принятия “дорожной карты” является гармонизация работы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в части принятия эффективных мер по развитию конкуренции. Более того, стимулирование конкуренции должно осуществляться одновременно в интересах субъектов предпринимательской деятельности и потребителей товаров и услуг.

Тот факт, что дорожная карта была принята только в конце 2016 г., никак не повлиял на выполнение предусмотренных ею показателей, поскольку работа по развитию конкурентной среды на региональных рын-

ках товаров и услуг в регионе велась уже давно и внедрение Стандарта позволило упорядочить эту деятельность в рамках комплексного подхода.

Дорожной картой предусмотрена реализация 49 мероприятий на социально значимых рынках, 44 системных мероприятий и 3 мероприятий на приоритетных рынках. Данные меры включают в себя различные формы стимулирования конкуренции, не только собственно поддержку субъектов предпринимательства, но и, например, аналитические функции.

Для подавляющего большинства показателей (40 из 49) «дорожной карты» на 2016 г. были установлены плановые значения. Итоги их достижения приведены на рисунке.

В марте 2017 г. был опубликован подготовленный Министерством доклад «Состояние и развитие конкурентной среды на рынках товаров и услуг Самарской области в 2016 году»¹¹ (далее - Доклад). В Докладе подведены основные итоги проводимой в Самарской области политики в области развития конкуренции, в том числе проанализированы контрольные показатели развития конкуренции и причины отклонений их достигнутых значений от установленных плановых.

Перевыполнение показателей обусловлено различными факторами. Большое значение имеет корректное планирование объема инвестиций, особенно частных. Например, в сфере культуры и искусства причиной перевыполнения показателей стало увеличение количества организаций, действующих на рынке и инвестирующих в свое развитие. Кроме

того, значительное превышение (12,4 млн руб. против ожидаемых 5 млн руб.) наблюдается в частном инвестировании в сферу ЖКХ, что продиктовано появлением новых организаций, утвердивших и реализовавших инвестиционные программы.

Другие факторы перевыполнения лежат в плоскости недостаточного учета при планировании актуальных тенденций развития региональных социально-экономических процессов. Так, на рынке услуг в области культуры был значительно превышен контрольный показатель количества заявок от негосударственных (немуниципальных) организаций, в том числе некоммерческих организаций, поданных на участие в конкурсных процедурах на предоставление субсидий и грантов за счет средств бюджета Самарской области. Вместо запланированных на 2016 г. 87 заявок фактическое значение показателя составило 113 заявок. Во многом данная ситуация связана с повышенным интересом к Самаре как к хост-сити для мероприятий чемпионата мира по футболу в 2018 г.

Недовыполнение контрольных показателей отмечалось реже, но причины также были разнообразны. Например, пассивное поведение субъектов естественных монополий стало причиной того, что только 93% от их общего числа (в отношении которых осуществляется региональный государственный контроль (надзор)) раскрыли информацию о себе в соответствии с предусмотренными законом требованиями.

Помимо всего прочего, не было достигнуто плановое значение показателя соотно-



Рис. Результаты выполнения плановых показателей «дорожной карты» по развитию конкуренции в Самарской области в 2016 г.

шения поданных заявок к общему количеству проведенных процедур в сфере закупок (2,71 вместо запланированных 3). Большая доля закупок пришлось на закупку лекарственных средств (38,5% от общего числа), а при осуществлении закупок лекарственных средств уровень конкуренции остается традиционно низким (коэффициент участия по ним составляет всего 2,03 ед.). По итогам мониторинга были определены лекарственные средства для закупок на совместных торгах, которые проводятся с декабря 2016 г. и по промежуточным итогам весны позволяют удерживать контрольный показатель на уровне 3,00 ед.

Как отмечается в Докладе, с точки зрения структурного подхода уровень конкуренции в Самарской области является умеренным. Большинство рынков представляют собой рынки с достаточным или высоким уровнем конкуренции, однако отдельные рынки остаются высококонцентрированными, например рынок управляющих компаний в г.о. Самара, Тольятти, Жигулевск, Чапаевск и рынок продажи автомобильных бензинов, или рынки с доминирующим положением. К последним, в частности, относится рынок услуг по передаче электроэнергии, занимаемый филиалами ПАО «МРСК Волги».

Эти оценки совпадают с результатами мониторинга состояния конкурентной среды в регионе. В январе-феврале 2017 г. в Самарской области был проведен опрос субъектов предпринимательской деятельности из 30 муниципальных образований Самарской области. В результате исследования оказались охвачены собственники бизнеса, топ-менеджмент и некоторые менеджеры среднего звена из 113 компаний различных отраслей. После обработки анкет выяснилось, что 61,6% опрошенных оценивают уровень конкуренции в Самарской области на рынках, которые занимают их компании, как умеренный, высокий и очень высокий. Последний результат характерен для компаний из торговых отраслей.

По данным Федеральной налоговой службы и Росстата, в регионе поставлено на учет 112,0 тыс. субъектов предпринимательской деятельности и по этому показателю регион занимает 2-е место в Приволжском федеральном округе и 8-е место по России.

В тройку наиболее широких ниш рынка входят оптовая и розничная торговля, ремонт

автомобилотранспортных средств, бытовых изделий и предметов личного пользования (35%), операции с недвижимым имуществом (20%) и строительство (10,9%), и это соотношение осталось практически неизменным по сравнению с «базовым» 2012 г. Одновременно наблюдается снижение количества хозяйствующих субъектов в сфере образования (88,2%) и сельского хозяйства, охоты и лесного хозяйства (90,5%).

Важной характеристикой состояния конкурентной среды региона является соотношение частной и государственной/муниципальной собственности. Доля предприятий частной формы собственности составляет 91,6% от общего числа предприятий, и только в образовании доля организаций государственной и муниципальной формы собственности по итогам 2016 г. остается высокой - 60,1%.

С точки зрения охвата услугами дошкольного образования лидируют, безусловно, г.о. Самара и Тольятти, в которых находятся 76% потребителей этих услуг. Аналогичным образом дела обстоят в сфере производства коммунальных ресурсов: наиболее конкурентны и привлекательны для частных инвесторов объекты, расположенные в крупных городских округах (Самара, Тольятти). И наоборот, для управления водоотведением или жилищным фондом в отдаленных муниципальных районах муниципалитеты вынуждены создавать собственные предприятия.

Стоит отметить, что в рамках реализации требований п. 4 Стандарта в 2016 г. в Самарской области была проведена работа по заключению соглашений о внедрении Стандарта между Правительством Самарской области и органами местного самоуправления. В июле 2016 г. уполномоченным органом была разработана типовая форма соглашения, а в период с октября по декабрь 2016 г. было заключено 37 соглашений, охвативших 100% муниципальных образований Самарской области второго уровня.

Обращаясь к вопросу наличия государственных гарантий поддержки конкуренции на территории региона, следует отметить, что административные барьеры, действующие в Самарской области, не отличаются от существующих в других регионах. Это лицензирование в сфере поставки коммунальных ре-

сурсов, сбора и утилизации отходов или оказания услуг по управлению многоквартирными домами, требования к отведению земельных участков при строительстве АЗС и т.д.

По результатам указанного выше опроса субъектов предпринимательской деятельности именно такие барьеры оказывают наиболее выраженное отрицательное влияние на ведение бизнеса. Такого мнения придерживаются около четверти опрошенных. При этом 59,8% респондентов полагают, что тенденция последних трех лет такова, что региональному бизнесу стало сложнее преодолевать административные барьеры на основном рынке либо уровень административного воздействия на бизнес не изменился.

Здесь уместно упомянуть о том, что зарубежные модели регионального экономического развития зачастую включают в себя переход к упрощенной выдаче разрешений внутри конкретного региона при осуществлении приоритетных для такого региона видов деятельности. Это позволяет снизить уровень административных барьеров в регионе и, как следствие, повысить его инвестиционную привлекательность. К примеру, в Индии существуют процедуры так называемого “быстрого лицензирования” для фармацевтических компаний¹².

В то же время в регионе существуют и дополнительные меры стимулирования конкуренции, например поддержка частных дошкольных общеобразовательных учреждений в виде субсидий самим ЧДОО или компенсации части родительской платы. В сфере ЖКХ правительством области ведется работа по поиску инвесторов и повышению инвестиционной привлекательности коммунальных объектов, в том числе за счет привлечения средств государственной корпорации “Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства”. В сфере культуры выдаются губернские гранты и субсидии на организацию мероприятий всероссийского и международного уровня. Для производства сельскохозяйственной продукции всех видов, являющихся значимыми для Самарской области (картофель, овощи, мясо и молоко), доступны гранты для начинающих фермеров при организации крестьянско-фермерского хозяйства, а также несколько видов субсидий, например на размещение дополнительных цехов по убою скота.

Изучение мнений потребителей услуг на рынках, вошедших в региональный перечень, позволяет сделать вывод о том, что более половины граждан удовлетворены ценами, которые сложились на рынке услуг дополнительного образования детей (82,2%), рынке услуг дошкольного образования (81,2%), рынке услуг в сфере культуры (76,6%), а также на рынке услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ОВЗ (75,2%) и рынке социального обслуживания населения (66,8%).

Вместе с тем, более чем 70% респондентов не устраивает сложившаяся ценовая политика на региональном рынке услуг в сфере детского отдыха и оздоровления, рынках медицинских и жилищно-коммунальных услуг. Это неудивительно, поскольку по результатам всероссийского опроса, проведенного ВЦИОМ в декабре 2016 г., на открытый вопрос “Какие проблемы Вы считаете наиболее важными для страны в целом?” респонденты самых разных социальных групп назвали проблемы со здравоохранением (на 3-м месте), с образовательными услугами в целом (на 6-м месте) и с ценообразованием в сфере ЖКХ (на 10-м месте)¹³.

В то же время 60,8% опрошенных потребителей считают, что качество товаров, работ и услуг на региональных рынках удовлетворяет их потребности.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что в рамках деятельности по внедрению Стандарта в 2016 г. в Самарской области выполнены все требования Стандарта.

Между тем, нельзя не отметить, что по требованиям Стандарта оценка структурных показателей конкуренции в регионе должна учитывать в том числе результаты опросов хозяйствующих субъектов и потребителей о состоянии конкурентной среды в регионе (тематика опросов подробно описана в п. 42 Стандарта) и данные российских и международных рейтингов (рейтинг Всемирного экономического форума, рейтинг Всемирного банка “Doing Business in Russia” и др.), характеризующих состояние конкуренции в регионе.

Так, в подготовленном в предыдущем году ФАС России рейтинге регионов по степени интенсивности конкуренции и состоянию кон-

курентной среды по итогам 2015 г. Самарская область вошла в первую четверку регионов наряду с городами федерального значения Москвой и Санкт-Петербургом и с Новосибирской областью. В своем докладе “О состоянии конкуренции в Российской Федерации” ФАС отмечает, что при учете всей совокупности показателей, значимых для рейтинга, Самарская область оказалась на 1-м месте списка, хотя еще в 2014 г. показатели региона были существенно ниже середины рейтинга. Так, за один год наша область смогла подняться в рейтинге на 54 позиции.

В то же время в результате интегральной оценки регионов Российской Федерации был составлен иной рейтинг субъектов Российской Федерации¹⁴. Из анализа данных рейтинга следует, что в 2016 г. Самарская область находилась на 13-м месте, потеряв 4 строчки¹⁵, в том числе вследствие негативной оценки новыми хозяйствующими субъектами возможностей доступа на рынок. Еще хуже оказался результат Самарской области в позиционировании в национальном инвестиционном рейтинге, поскольку область вышла за пределы топ-20 регионов с лучшими результатами¹⁶. В 2016 г., в отличие от прошлых двух лет, рейтинг охватил все 85 регионов РФ, он был построен на основе оценки усилий региональных властей по созданию благоприятных условий ведения бизнеса для выявления лучших практик. Для Самарской области столь низкое положение в рейтинге должно стать стимулом к дальнейшему совершенствованию проводимой в регионе политики.

Согласно результатам упоминавшегося выше опроса субъектов предпринимательской деятельности Самарской области 39,8% представителей бизнеса считают, что органы власти оказывают определенную помощь бизнесу, однако одновременно в каких-то аспектах власть, наоборот, мешает. По мнению 12,0% респондентов, государственные и муниципальные органы занимают пассивную позицию тогда, когда их участие необходимо, а 3,7% полагают, что органы власти затрудняют ведение хозяйственной деятельности.

Для того чтобы внедрение Стандарта продолжилось именно в направлении достиже-

ния отмеченных при его разработке целей, он должен в первую очередь стать реальным инструментом развития бизнеса и привлечения частных инвестиций, создания конкуренции в инфраструктурных отраслях, а также снять административные барьеры, препятствующие ведению бизнеса и развитию инновационных технологий.

¹ Послание Президента РФ Федеральному собранию от 12.12.2012. URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/news/17118> (дата обращения: 17.05.2017).

² Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.05.2016).

³ Об утверждении перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) : распоряжение Правительства РФ от 10.04.2014 № 570-р : [ред. от 26.12.2015]. URL: <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/privgovpartnerdev/201411275> (дата обращения: 04.05.2017).

⁴ О внесении изменений в Постановление Правительства Самарской области от 20.06.2007 г. № 83 “Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области” : постановление Правительства Самар. обл. от 29.12.2014 № 847. URL: http://www.samregion.ru/documents/government_resolution/08.12.2013/skip/121/68144 (дата обращения: 04.05.2017).

⁵ Об образовании межведомственной рабочей группы по содействию развитию конкуренции в Самарской области : распоряжение министра экон. развития, инвестиций и торговли Самар. обл. от 08.12.2015 № 2122-р. URL: http://economy.samregion.ru/upload/iblock/544/rasporyazhenie_prilozhenie.pdf (дата обращения: 04.05.2017).

⁶ Об образовании Совета при Губернаторе Самарской области по содействию развитию конкуренции в Самарской области : постановление губернатора Самар. обл. от 30.05.2016 № 124. URL: http://economy.samregion.ru/upload/iblock/e7b/postanovlenie-gubernatora-so_124-ot-30.05.2016.pdf (дата обращения: 04.05.2017).

⁷ См.: *Перова М.М., Брызгина Е.О., Журба В.В.* Внедрение Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации как ключевой

аспект социально-экономического развития территории // Экономика, предпринимательство и право. 2016. № 6 (1); Хикматов Р.И., Гараев А.А. Международный опыт развития кластеров // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 1. С. 134.

⁸ Об утверждении перечня приоритетных и социально значимых рынков для содействия развитию конкуренции в Самарской области : распоряжение Правительства Самар. обл. от 05.02.2016 № 55-р. URL: <http://economy.samregion.ru/upload/iblock/a00/55r.pdf> (дата обращения: 02.05.2017).

⁹ О внесении изменений в распоряжение Правительства Самарской области от 05.02.2016 № 55-р “Об утверждении перечня приоритетных и социально значимых рынков для содействия развитию конкуренции в Самарской области” : распоряжение Правительства Самар. обл. от 04.08.2016 № 608-р. URL: <http://economy.samregion.ru/upload/iblock/55e/608r.pdf> (дата обращения: 04.05.2017).

¹⁰ Об утверждении Плана мероприятий (“дорожной карты”) по содействию развитию конку-

ренции в Самарской области на 2016-2018 годы : распоряжение губернатора Самар. обл. от 09.12.2016 № 744-р. URL: http://economy.samregion.ru/upload/iblock/4bc/744_r.pdf (дата обращения: 04.05.2017).

¹¹ Состояние и развитие конкурентной среды на рынках товаров и услуг Самарской области в 2016 году : доклад. URL: http://economy.samregion.ru/upload/iblock/5e7/doklad_2016_konkur.pdf (дата обращения: 18.04.2017).

¹² Хикматов Р.И., Гараев А.А. Указ. соч.

¹³ Пресс-выпуск ВЦИОМ от 28.12.2016 № 3277. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116014> (дата обращения: 17.05.2017).

¹⁴ Окунев С.В. Интегральная оценка интенсивности конкуренции // Вестник Самарского государственного экономического университета. Самара, 2011. № 12 (86). С. 73.

¹⁵ URL: <http://www.riarating.ru/infografika/20160615/630026367.html> (дата обращения: 22.04.2017).

¹⁶ URL: <https://asi.ru/investclimate/rating> (дата обращения: 17.05.2017).

Поступила в редакцию 23.05.2017 г.