

Управление по конкурентной  
политике

## Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: мероприятия по развитию конкуренции на региональных рынках

Информационная записка

январь 2015

20 ноября 2014 г. на площадке Ярославской областной торгово-промышленной палаты Департаментом промышленной политики Ярославской области при участии Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации (далее – Аналитический центр), ФАС России и АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» состоялась конференция «Региональное развитие конкуренции» (далее – Конференция). Целью данного мероприятия являлся обмен региональным опытом в части определения и реализации мероприятий по содействию развитию конкуренции на рынках товаров и услуг при внедрении Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации (далее – Стандарт) в пилотном режиме или в инициативном порядке.

Вместе с тем в ходе Конференции также были затронуты вопросы формирования перечня приоритетных и социально значимых рынков и проведения мониторинга состояния и развития конкурентной среды в регионе. Кроме того, ФАС России представила предварительные методические рекомендации по составлению ежегодного регионального доклада о состоянии и развитии конкурентной среды в субъекте Российской Федерации.

В Конференции принимали участие представители научного и бизнес-сообществ, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации – Республик Мордовия и Татарстан, Вологодской, Нижегородской, Орловской, Ульяновской и Ярославской области.

В данном информационно-аналитическом материале представлены некоторые результаты обсуждения, состоявшегося на Конференции, а также обобщение опыта внедрения Стандарта в 2014 году в пилотных регионах.

## Оглавление

Цели и задачи Стандарта.....	4
Формирование перечня приоритетных и социально значимых рынков .....	4
Подход «смежных рынков». Рынки категории В2В (Business-to-Business).....	5
Рынки категории В2С (Business-to-Consumers) .....	6
Развитие «потенциальных», новаторских рынков.....	8
Определение и реализация мероприятий по содействию развитию конкуренции на социально значимых рынках региона .....	9
Рынок услуг межмуниципальных автомобильных перевозок пассажиров .....	10
Системные мероприятия по оптимизации процедур государственных закупок..	12
Системные мероприятия по развитию конкурентной среды в регионе в отношении деятельности субъектов естественных монополий .....	14
Мероприятия по облегчению доступа к товарам и услугам субъектов естественных монополий .....	14
Формирование советов потребителей по вопросам деятельности субъектов естественных монополий .....	15
Другие вопросы реализации требований Стандарта и разъяснения к ним .....	17
Методы проведения опросов при осуществлении мониторинга состояния и развития конкурентной среды на рынках региона .....	17
Рекомендации ФАС России по проведению мониторинга и подготовке ежегодного регионального доклада .....	19

## Цели и задачи Стандарта

Опыт внедрения Стандарта в субъектах Российской Федерации показывает, что плотное взаимодействие органов власти с населением и бизнес-сообществом, в том числе при формировании рынков и мероприятий для развития конкуренции, приносит положительные результаты. Именно поэтому целью и задачами Стандарта являются: 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.

## Формирование перечня приоритетных и социально значимых рынков

В соответствии с пунктом 2 Требования 3 Стандарта уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в регионе (далее — Уполномоченный орган) обязан разработать проект перечня приоритетных и социально значимых рынков для содействия развитию конкуренции в субъекте Российской Федерации (далее — Перечень). При формировании перечня социально значимых рынков региона в него в первую очередь должен быть включен обязательный перечень рынков, указанных в приложении № 1 к Стандарту.

Что касается перечня приоритетных рынков региона, он полностью должен быть сформирован регионом самостоятельно. Именно выбор приоритетных рынков для содействия развитию конкуренции 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. Иными словами, даже если географические границы выбранного рынка выходят за пределы региона, допускается включение этих рынков в Перечень.

К примеру, Ярославским УФАС было предложено, что значимость рынка для потребителя может определяться, например, такими факторами как наличие платежеспособного спроса на этом рынке, уровнем влияния одного рынка на развитие других взаимосвязанных рынков, возможностью инновационного высокотехнологического развития и повышения доступа к новым технологиям, возможностью создания новых рабочих мест и обеспечения квалифицированной занятости.

Опыт регионов, представленный в рамках Конференции, позволяет выделить несколько подходов к определению приоритетных рынков для содействия развитию конкуренции.

### ***Подход «смежных рынков». Рынки категории B2B (Business-to-Business)***

Данный подход был предложен представителями Департамента промышленной политики Ярославской области. Он базируется на инвестиционных приоритетах, определенных в инвестиционной стратегии региона (что допускается пунктом 7 Требования 3 Стандарта). При его применении предлагается выделять рынки, которые являются стратегически важными для развития экономики субъекта Российской Федерации с точки зрения органов власти регионов. При проведении отбора необходимо обращать внимание на такие показатели рынков, как доля в ВРП, число действующих на них предприятий, доля численности занятых в экономике области, доля отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, коэффициент годности основных средств, доля поступлений в консолидированный бюджет области, а также доля экспорта.

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.

Одно из возможных направлений отбора B2B рынков может быть связано с реализацией приоритетных инфраструктурных проектов на территории региона. Например, ряд российских городов вошел в число мест проведения крупных спортивных мероприятий, где планируется строить и модернизировать крупные спортивные и инфраструктурные объекты. Наличие развитых рынков строительных материалов и сопутствующих услуг играет важную роль для реализации этих проектов, а приоритетность таких проектов для России в целом может служить обоснованием включения указанных рынков в Перечень.

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. Таким образом, выполнение требований Стандарта представляет собой регулярную деятельность, осуществляемую исполнительными органами субъекта Российской Федерации. В связи с этим Перечень, как и целевые показатели на приоритетных и социально значимых рынках, 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 ограниченной конкуренции на новых рынках в результате проведения ежегодного мониторинга.

### ***Рынки категории B2C (Business-to-Consumers)***

Один из возможных вариантов отбора B2C рынков был предложен Ярославским УФАС. Он базируется на инструментарии для оценки воздействия на конкуренцию ОЭСР, использование которого рекомендовано пунктом 3 Требования 3 Стандарта, и концентрируется на рынках, где существует потенциал снижения барьеров входа, устранения избыточного регулирования, снижения цен и повышения числа хозяйствующих субъектов. Данные, на основе которых осуществляется отбор рынков для содействия развитию конкуренции, подразделяются на субъективные и объективные.

К объективным данным относятся статистические показатели, формирующиеся непосредственно для субъекта Российской Федерации. Статистические данные

региона необходимо сравнивать с показателями других сопоставимых субъектов Российской Федерации и экономики в целом 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).

В качестве субъективных данных используются результаты анализа количества жалоб, поступающих в региональное УФАС в отношении конкретных рынков, и нарушений на этих рынках. 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), высказываемые в ходе заседаний общественно-консультативных советов при региональных органах власти и при УФАС.

По результатам анализа объективных и субъективных данных, 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 (например, избыточное регулирование, необходимость получать дополнительные разрешения и лицензии, вступать в предпринимательские объединения), происходит отбор приоритетных региональных рынков. По итогам применения данного подхода Ярославское УФАС предложило включить в проект перечня приоритетных рынков Ярославской области следующие рынки:

- рынок присоединения к сетям газораспределения, водоснабжения;
- рынок предоставления торговых мест на рынках, ярмарках;
- рынок обеспечения доступа к инфраструктуре для размещения сетей связи;
- рынок энергосервисных услуг (энергосбережение, повышение энергетической эффективности).

Применение описываемого подхода позволяет подтвердить наличие проблем на рынках услуг субъектов естественных монополий и рынках, включенных в перечень социально значимых в приложении № 1 к Стандарту, а также конкретизировать их, выявляя определенные проблемы в регионе. Иными словами, если результаты мониторинга на рынках товаров и услуг показали, что к числу приоритетных могут быть отнесены рынки, которые уже вошли в число социально значимых, то результаты мониторинга могут позволить уточнить для них формулировки мероприятий и показателей с учетом выявленных особенностей

региона. Их дублирование в перечне приоритетных рынков не требуется. Помимо этого, описанный подход также помогает определить приоритетные региональные рынки, требующие мероприятий по содействию развитию конкуренции.

Так, например, в Хабаровском крае при использовании, в частности, [источников информации](#), упомянутых выше, помимо уточнения [социально значимых рынков](#), было выделено два [приоритетных рынка](#):

- рынок бытовых услуг для жителей малых и отдаленных населенных пунктов Хабаровского края с численностью населения от 100 до 1000 человек;
- рынок услуг общественного питания на объектах дорожного сервиса в Хабаровском крае.

Дополнительно в Хабаровском крае использовались данные регионального отделения Роспотребнадзора, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Хабаровском крае, Главного контрольного управления Правительства Хабаровского края <sup>1</sup>, а также результаты опросов потребителей и предпринимателей региона об удовлетворенности качеством товаров и услуг и об административных барьерах соответственно.

### *Развитие «потенциальных», новаторских рынков*

В качестве рекомендации по отбору приоритетных рынков пункт 4 Требования 3 Стандарта предлагает обратить внимание на рынки товаров 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 цепочки и цепочки создания добавленных стоимостей имеют местом нахождения преимущественно Российскую Федерацию.

Ориентируясь на эту рекомендацию, органы власти многих регионов сконцентрировали свое внимание на рынках, где производится продукция, поставляемая на экспорт. Однако помимо уже существующих региональных рынков, где производятся товары на экспорт, рекомендуется также обратить внимание на «потенциальные», новаторские рынки товаров и услуг, которые в настоящее время еще не сформировались в субъекте Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Главное контрольное управление Правительства Хабаровского края осуществляет жилищный, строительный надзор, государственный контроль и лицензирование, экологический и технический надзор, а также контроль в сфере закупок. Источник: <http://minec.khabkrai.ru/content/perechen-rynkov>

О новаторских рынках можно говорить, например, тогда, когда к органам власти обращаются предприниматели, разработавшие идеи производства продукции, обладающей экспортным потенциалом или 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.

Иными словами, регионам рекомендуется в рамках имеющихся у них полномочий способствовать снижению барьеров и ограничений, в том числе доступа к инновационной инфраструктуре и государственной поддержке бизнеса, ориентированного на развитие производств высокотехнологичной продукции и технически сложной продукции с высоким потенциалом сбыта на российских и зарубежных рынках, включая производства, обеспечивающие создание инновационных систем «полного цикла».

### **Определение и реализация мероприятий по содействию развитию конкуренции на социально значимых рынках региона**

В соответствии с пунктом 4 Требования 4 Стандарта «дорожная карта» по содействию развитию конкуренции в регионе должна предусматривать мероприятия по содействию развитию конкуренции для каждого социально значимого рынка субъекта Российской Федерации. В обязательном порядке перечень таких рынков должен включать те рынки, которые содержатся в приложении № 1 к Стандарту (раздел I). В свою очередь набор предлагаемых показателей, а также названия рынков могут быть уточнены в связи с региональными особенностями, в том числе по итогам проведения мониторингов состояния и развития конкурентной среды.

При этом во многих случаях регионы, внедряющие Стандарт в пилотном режиме или инициативном порядке, сталкиваются со сложностями при определении характера требуемых мероприятий. В связи с этим в ходе Конференции на примере рынка услуг межмуниципальных автомобильных перевозок пассажиров, который включен в перечень социально значимых рынков согласно приложению № 1 к Стандарту, был рассмотрен опыт регионов по определению и реализации мероприятий по содействию развитию конкуренции на региональных социально значимых рынках.

## *Рынок услуг межмуниципальных автомобильных перевозок пассажиров*

### Разработка критериев отбора перевозчиков

Одним из возможных мероприятий по развитию конкуренции на рынке межмуниципальных автомобильных пассажирских перевозок является оптимизация конкурсных процедур на право осуществления этих перевозок. Именно такое направление действий было выбрано в Ярославской области, где в 2014 году Ярославским УФАС были проведены проверки соблюдения правил конкурсных процедур при заключении договоров с организациями на осуществление автомобильных пассажирских перевозок на межмуниципальных маршрутах. По результатам таких проверок областных и муниципальных органов власти было возбуждено 50 дел.

В свою очередь это стало причиной для разработки Агентством транспорта области критериев для конкурсных отборов перевозчиков для осуществления регулярных межмуниципальных пассажирских перевозок. В результате с 1 января 2015 г. автомобильные пассажирские перевозки на всех межмуниципальных маршрутах должны осуществляться на основании договоров, заключенных по итогам конкурсных отборов. Агентство транспорта Ярославской области предполагает применять следующие критерии:

- год выпуска транспортных средств подвижного состава. Иными словами, от организаций-претендентов требуется наличие обновленного подвижного состава. Введение такого критерия побуждает претендентов на осуществление межмуниципальных пассажирских автомобильных перевозок регулярно обновлять свой подвижной состав автомобильного транспорта, тем самым усиливая его безопасность для пассажиров;
- число нарушений правил дорожного движения водителями транспортных средств организации — участницы отбора;
- количество случаев вождения в нетрезвом виде со стороны водителей подвижного состава автомобильного транспорта;
- количество дорожно-транспортных происшествий с участием подвижного состава организации-претендента;
- экологический класс транспортных средств, входящих в подвижной состав автомобильного транспорта. При отборе организаций для осуществления межмуниципальных пассажирских перевозок предполагается учитывать способность претендента минимизировать негативное воздействие его транспортных средств на окружающую среду;

- приспособленность подвижного состава к перевозке маломобильных групп населения;
- вместимость подвижного состава автомобильного транспорта.

В ходе Конференции были высказаны предложения о возможном закреплении универсальных критериев отбора организаций для осуществления межмуниципальных автомобильных пассажирских перевозок на уровне нормативно-правовых актов, регулирующих пассажирские перевозки на территории региона, а также о законодательном закреплении единого состава таких критериев для всех муниципальных образований субъекта Российской Федерации. В целях реализации такого предложения региональным органам власти, контролирующим транспортные вопросы, рекомендовано провести соответствующий анализ региональных и муниципальных правовых актов, а разработку критериев предлагается осуществлять региональными исполнительными органами власти совместно с представителями органов власти муниципальных образований и организаций-перевозчиков. Итоговый перечень конкурсных критериев рекомендуется разместить в открытом доступе в сети Интернет, к примеру, на странице, посвященной внедрению Стандарта, а также на сайте регионального органа власти, регулирующего транспортные вопросы.

Установление единых критериев конкурсных отборов организаций для осуществления межмуниципальных автомобильных пассажирских перевозок позволит избежать случаев подстройки состава критериев под конкретных хозяйствующих субъектов, участвующих в конкурсе. При этом, несмотря на единый состав критериев конкурсных отборов, допускается установление заказчиками собственных требуемых количественных показателей в рамках данных критериев с учетом особенностей маршрута (например, в части вместимости транспортных средств в зависимости от численности населения того или иного населенного пункта).

#### Снижение барьеров входа на рынок

Распространенным барьером входа на рынок межмуниципальных автомобильных перевозок пассажиров, как правило, является экономический барьер — высокая стоимость подвижного состава автомобильного транспорта, — в связи с которым многие некрупные независимые перевозчики вынуждены отказываться от потенциального участия в конкурсном отборе по причине недостаточного для целей организатора числа транспортных средств.

С целью снижения экономических барьеров входа на рассматриваемый рынок при организации конкурсного отбора хозяйствующих субъектов для осуществления межмуниципальных автомобильных пассажирских перевозок предполагается допускать объединение нескольких небольших перевозчиков, имеющих малое количество транспортных средств в своем распоряжении, для обслуживания одного межмуниципального маршрута, а также предполагается допускать использование транспорта на условиях договоров аренды или лизинга.

Кроме того, также с целью обеспечения малым предприятиям-перевозчикам доступа к участию в конкурсах на обслуживание пассажирских перевозок на межмуниципальных маршрутах и снижения финансовых рисков этих предприятий Агентство транспорта Ярославской области намеревается допускать к конкурсу даже тех участников, у которых на момент подачи заявки отсутствует требуемый подвижной состав автомобильного транспорта. Однако в случае победы в конкурсе участник обязан предоставить организатору документы (кредитный договор, договор лизинга, иное гарантийное письмо), подтверждающие приобретение необходимых транспортных средств (в собственность или на условиях аренды, лизинга) в течение срока, установленного для заключения договора с организатором конкурса. Работоспособность данной системы уже была подтверждена ее применением на двух межмуниципальных маршрутах Ярославской области.

## Системные мероприятия по оптимизации процедур государственных закупок

Согласно положениям подпункта «а» пункта 4 Требования 4 Стандарта «дорожная карта» по содействию развитию конкуренции в регионе должна предусматривать проведение системных мероприятий, направленных на оптимизацию процедур государственных закупок.

Как ранее было указано в Информационной записке [«Внедрение Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: опыт регионов и лучшие практики»](#), опыт некоторых регионов продемонстрировал, что сложности с реализацией положений Требования 4 Стандарта могут возникнуть из-за недостатка как у государственных и муниципальных унитарных предприятий (МУПов и ГУПов), так и у сотрудников муниципальных органов власти опыта работы с федеральными законами 223-ФЗ от 18 июля 2011 г. «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе 44-ФЗ). Преодоление этих сложностей возможно путем разработки типовых положений о закупках, а также проведения образовательных программ и разъяснительных работ как за счет собственных сил, так и с привлечением специализированных организаций.

С целью решения данной проблемы, а также мониторинга работы Закона о контрактной системе 44-ФЗ и поддержки регионов при его реализации Национальная ассоциация институтов закупок (далее — НАИЗ) и Общероссийская организация «Деловая Россия» с начала 2014 года реализуют проект «[Контрактная система в действии](#)». В рамках этого проекта на сайте НАИЗ был создан раздел «[Поддержка по 44-ФЗ](#)», где собрана вся информация по данному закону, а также документы, необходимые для заказчиков, интерактивные калькуляторы для расчетов в сфере госзаказов. Кроме того, в данном разделе находится интерактивный тренажер «[33 шага простой закупки](#)», который представляет собой обучающий курс по работе с закупками товаров в рамках Закона о контрактной системе 44-ФЗ. Пройти обучение может любой пользователь, зарегистрированный на сайте НАИЗ. В ближайшее время планируется разработка экзаменационной версии тренажера, после успешного прохождения которой каждый участник сможет получить соответствующее свидетельство.

Некоторые регионы уже приступили к обучению своих заказчиков и поставщиков организации закупок по положениям Закона о контрактной системе 44-ФЗ. Так, например, 28 ноября 2014 г. Минвостокразвития совместно с НАИЗ провели [вебинар](#), предназначенный для представителей органов государственной и муниципальной власти, предпринимателей и общественных организаций субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа, в ходе которого был представлен, в том числе, описанный выше тренажер «[33 шага простой закупки](#)».

При определении системных мероприятий региона по оптимизации процедур государственных закупок необходимо учитывать, что с 1 января 2016 г. (для отдельных юридических лиц, годовой объем выручки которых составляет более 10 млрд. рублей — с 1 июля 2015 г.) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 г. № 1352 «[Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц](#)» изменяются правила участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках (в том числе государственных). Положения данного постановления расширяют

доступ субъектов малого и среднего предпринимательства к государственным закупкам; к примеру, с 15% до 18% увеличивается доля закупок, которые должны в обязательном порядке осуществляться у субъектов малого и среднего бизнеса, в общем годовом стоимостном объеме закупок. Кроме того, при размещении заказов товаров и услуг с начальной стоимостью не выше 50 млн. рублей постановление обязывает юридических лиц обращаться непосредственно к малым и средним предприятиям.

## **Системные мероприятия по развитию конкурентной среды в регионе в отношении деятельности субъектов естественных монополий**

### ***Мероприятия по облегчению доступа к товарам и услугам субъектов естественных монополий***

В соответствии с пунктом 4 Требования 4 Стандарта «дорожная карта» по содействию развитию конкуренции в регионе должна включать в себя системные мероприятия, направленные на развитие конкурентной среды в регионе. К ним рекомендуется относить, в том числе, мероприятия по обеспечению доступа хозяйствующих субъектов к товарам и услугам субъектов естественных монополий. В ходе Конференции на примере рынка доступа к инфраструктуре объектов капитального строительства (газо- и водоснабжения) представители Ярославского УФАС предложили свой подход к выявлению проблем доступа к услугам субъектов естественных монополий, на которые следует ориентироваться при определении соответствующих мероприятий.

Мероприятия по обеспечению доступа к услугам субъектов естественных монополий играют важную роль в развитии конкурентной среды в регионе по той причине, что сложность получения доступа к данным услугам и их стоимость представляют собой барьер для осуществления предпринимательской деятельности в регионе. В некоторых случаях этот барьер может быть чрезмерно высоким.

Выявление проблем доступа к инфраструктуре объектов капитального строительства (газо- и водоснабжения) может осуществляться путем сбора статистических данных о средней доле стоимости подключения данной структуры в общих затратах предпринимателей регионов и сравнения показателей региона с сопоставимыми соседними субъектами Российской Федерации. Кроме того, с помощью опроса предпринимателей могут быть определены иные барьеры доступа к данным услугам; к примеру, количество и сроки реализации процедур,

необходимых для осуществления подключения к инфраструктуре строительства<sup>2</sup>. В некоторых случаях проблемы может создавать несоблюдение субъектами естественных монополий правил осуществления деятельности (требований к тарифной сетке на свои услуги или к разработке инвестиционных программ).

В зависимости от характера выявленных проблем определяются мероприятия, проведение которых необходимо для содействия развитию конкурентной среды в регионе. Примером может служить принятие нормативно-правового акта, регулирующего количество процедур (как крупных, так и мелких), выполнение которых необходимо для получения доступа к инфраструктуре естественных монополий, с целью исключения лишних действий из данного перечня. Необходимость такого акта была выявлена в Ярославской области.

Кроме того, необходимо на местном уровне принимать муниципальные адресные программы по обеспечению доступа к инфраструктуре газо- и водоснабжения для осуществления капитального строительства. Соблюдение этих программ впоследствии может способствовать привлечению широкого круга инвесторов в регион, тем самым поддерживая развитие конкуренции на его рынках.

Снижению барьеров доступа (как финансовых, так и административных) должна способствовать организация общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий (включая контроль за принимаемыми инвестиционными программами и контроль за тарифами), предусмотренная положениями Стандарта.

### **Формирование советов потребителей по вопросам деятельности субъектов естественных монополий**

Согласно положениям пункта 4 Требования 6 Стандарта органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязаны обеспечить создание и реализацию механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий, в рамках которых должен быть обеспечен обязательный учет мнения потребителей товаров и услуг субъектов естественных монополий при осуществлении тарифного регулирования, а также согласование и утверждение инвестиционных программ субъектов естественных монополий.

---

<sup>2</sup> Например, аналогичные показатели по подключению к электросетям с некоторой периодичностью публикует Всемирный банк в рамках рейтинга Doing Business в некоторых городах России (<http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/russia>). Также в рамках формирования Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации (в составе группы показателей А. Регуляторная среда) будут анализироваться региональные данные о среднем времени подключения к электросетям и газопроводу (в днях) и о среднем количестве процедур, необходимых для подключения к электросетям. См. Методику расчета показателей Национального рейтинга 2015: <http://asi.ru/regions/rating/>

В соответствии с разделом III [Концепции создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей](#), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2013 г. № 1689-р, под обязательным учетом мнения потребителей понимается необходимость на всех стадиях рассмотрения инвестиционных программ субъектов естественных монополий и принятия решений по тарифам получать мнения соответствующих советов потребителей, предоставлять развернутые обоснованные письменные ответы на них с указанием причин несогласия, обеспечивать для представителей таких советов полноту доступа к информации, раскрытие которой предписано законодательством Российской Федерации, обеспечивать открытость и публичность указанного взаимодействия.

При создании указанных советов потребителей субъекты должны в обязательном порядке руководствоваться Методическими рекомендациями по созданию в субъектах Российской Федерации советов потребителей по вопросам деятельности субъектов естественных монополий, [проект](#) которых был разработан Открытым правительством, после чего в апреле 2014 г. непосредственно [рекомендации](#) были направлены главам субъектов Российской Федерации.

Что касается публичности деятельности советов потребителей, то в настоящее время рассматривается возможность раскрытия информации об их решениях и деятельности централизованно на федеральном уровне. 18 ноября 2014 г. в Государственную Думу Российской Федерации был внесен на рассмотрение законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части раскрытия информации и информатизации регуляторных процессов в сферах естественных монополий и иных регулируемых сферах». В соответствии с его положениями информация как о регулируемой деятельности субъектов естественных монополий, так и о решениях и деятельности советов потребителей, создаваемых, в том числе, в субъектах Российской Федерации в соответствии с решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, должна размещаться в рамках федеральной государственной информационной системы «Единый государственный портал о раскрытии информации регулируемыми субъектами и органами регулирования». Планируется, что данная система будет составной частью Единой среды электронного регулирования, создаваемой для обеспечения реализации государственных функций в сфере естественных монополий, в частности организации контроля за раскрытием информации об их деятельности.

В некоторых регионах уже были образованы межотраслевые советы потребителей для осуществления контроля за деятельностью субъектов естественных монополий. Так, например, в Республике Татарстан все инвестиционные программы субъектов естественных монополий и все решения по изменению их тарифов принимаются только после рассмотрения на уровне [межотраслевого совета потребителей по вопросам деятельности естественных монополий при Президенте Республики Татарстан](#). Ранее в информационной записке [«Внедрение Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: опыт регионов и лучшие практики»](#) информация о совете потребителей в Республике Татарстан была представлена более подробно.

## Другие вопросы реализации требований Стандарта и разъяснения к ним

### *Методы проведения опросов при осуществлении мониторинга состояния и развития конкурентной среды на рынках региона*

Мониторинг состояния и развития конкуренции на рынках товаров и услуг региона может осуществляться посредством проведения опросов субъектов предпринимательской деятельности регионов и потребителей товаров и услуг. На первый взгляд данный подход является достаточно затратным для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Тем не менее, опыт регионов, внедряющих Стандарт в пилотном режиме или в инициативном порядке, демонстрирует, что проведение опросов возможно и без привлечения дополнительного финансирования. Данный опыт включает в себя следующие подходы к проведению опросов:

- Привлечение к проведению мониторинга некоммерческих организаций, спецификой деятельности которых является проведение подобных опросов и мониторингов.

К примеру, в Ульяновской области для проведения опроса было привлечено Областное государственное казенное учреждение «Аналитика» (далее — ОГКУ «Аналитика»), в План работ которого на 2014 год было включено проведение мониторинга конкурентной среды. Впоследствии такой мониторинг будет осуществляться ежегодно. Анкеты для опроса предпринимателей и населения области также были разработаны ОГКУ «Аналитика» совместно с Министерством экономического развития Ульяновской области.

- Привлечение научных и образовательных учреждений к составлению анкет и проведению опросов.

Примером использования такого подхода является опыт Нижегородской области, где анкета для предпринимателей и населения региона была разработана Нижегородским государственным университетом имени Н.И.Лобачевского. Непосредственно опрос также был проведен данным университетом при поддержке Нижегородского УФАС.

Аналогично, в Саратовской области составление анкет как для предпринимателей, так и для населения, а также проведение опроса осуществлялось Центром региональных социологических исследований Саратовского государственного университета имени Н.Г.Чернышевского. Результаты опросов представлены в аналитическом отчете [«Конкурентная среда на рынках товаров и услуг Саратовской области: состояние и развитие»](#).

- Проведение опросов с привлечением муниципалитетов.

Данный способ проведения опроса был использован в Ульяновской области. Анкеты для опроса были направлены в администрации муниципальных образований области, после чего в большинстве из них с целью обеспечения достоверности результатов для проведения непосредственно опросов были привлечены муниципальные центры развития предпринимательства.

- Привлечение к проведению мониторинга общественных и предпринимательских организаций/объединений.

Этот подход также был использован в Ульяновской области с целью привлечения наибольшего числа субъектов предпринимательства региона и, следовательно, обеспечения как можно более объективных результатов опроса.

Потенциально, в качестве альтернативы, допускается проведение опросов в сети Интернет, в частности в социальных сетях. При применении такой методики опросы необходимо размещать на интернет-ресурсах, позволяющих охватить наиболее широкую, но специализированную аудиторию. В противном случае полученные результаты окажутся смещенными и нерелевантными.

### *Рекомендации ФАС России по проведению мониторинга и подготовке ежегодного регионального доклада*

В ходе Конференции ФАС России были представлены рекомендации<sup>3</sup> для органов государственной власти субъектов Российской Федерации по мониторингу административных барьеров и оценки состояния конкурентной среды. Данные рекомендации включали в себя, в том числе, описание предполагаемых направлений использования результатов, а также описание возможных данных для проведения мониторинга состояния и развития конкурентной среды на региональных рынках товаров и услуг. Помимо этого, ФАС России были рекомендованы возможные направления мероприятий по минимизации избыточных барьеров предпринимательской деятельности и примерный план ежегодного доклада «Состояние конкурентной среды на рынках товаров и услуг субъекта Российской Федерации».

---

<sup>3</sup> Презентация, содержащая данные рекомендации, доступна для скачивания в разделе «Презентации» материалов конференции на [сайте](#) Департамента промышленной политики Ярославской области.