

Косинов Виктор Андреевич

**МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНКУРЕНТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ**

В статье рассмотрены актуальные проблемы в сфере государственного регулирования ограничения монополистической деятельности и защиты конкуренции. Указанная проблема освещена с помощью анализа Распоряжения Правительства Российской Федерации № 2579-р, которым был утвержден план мероприятий ("дорожная карта") "Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики". В работе изучены недостатки данного нормативно-правового акта, а также предложены возможные пути решения некоторых существующих проблем антимонопольного регулирования.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2015/3-1/28.html

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и
искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2015. № 3 (53): в 3-х ч. Ч. I. С. 119-122. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2015/3-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hist@gramota.net

УДК 34; 342.4

Юридические науки

В статье рассмотрены актуальные проблемы в сфере государственного регулирования ограничения монополистической деятельности и защиты конкуренции. Указанная проблема освещена с помощью анализа Распоряжения Правительства Российской Федерации № 2579-р, которым был утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики». В работе изучены недостатки данного нормативно-правового акта, а также предложены возможные пути решения некоторых существующих проблем антимонопольного регулирования.

Ключевые слова и фразы: конкуренция; права потребителей; естественные монополии; Правительство РФ; государственное регулирование; , дорожная карта; вовлечение в предпринимательскую деятельность.

Косинов Виктор Андреевич

Национальный институт бизнеса, г. Москва

drduke90@mail.ru

МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНКУРЕНТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ®

28 декабря 2012 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации № 2579-р утвержден план мероприятий (, дорожная карта) , Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики.

В качестве основных мероприятий по развитию конкуренции выделены следующие: , включение функций по развитию конкуренции в приоритеты деятельности органов исполнительной власти; внедрение лучших практик развития конкуренции в субъектах Российской Федерации; снижение доли государственного сектора в экономике; развитие конкуренции в инфраструктурных отраслях, включая сферы естественных монополий; развитие конкуренции при осуществлении закупок; упрощение деятельности предпринимателей в рамках антимонопольного регулирования; повышение уровня защиты прав потребителей [3, п. 2, раздел I].

В указанном документе отражены сферы деятельности, в которых развитие конкуренции является первоочередным, а именно: рынки медицинских услуг, лекарственных препаратов, нефтепродуктов, связи, авиаперевозок, дошкольного образования.

Успехи в области развития конкуренции теперь измеряются цифрами: к 2014 году Россия должна была выйти на 32-е место по индексу развития конкурентной среды на рынках (в 2013 – 38-е место), а к 2018 году – на 22-е. Количество новых предприятий на тысячу человек в 2014 году должно было составлять 3,9 (в 2013 – 2,6), а к 2018 году – 5,2. Бизнесменов, которые считают, что состояние конкурентной среды улучшается, в 2014 году должно было стать не менее 35% (в 2013 – 24%), а к 2018 году – 51% (раздел I) [Там же].

Одной из важнейших мер по развитию конкуренции является утверждение Стандарта развития конкуренции в субъектах РФ. Проект данного стандарта был презентован 25 октября 2013 года на пятой ежегодной конференции , Антимонопольное регулирование в России в г. Москве.

Основными элементами Стандарта являются:

- 1) нормализация регуляторной среды и снижение административных барьеров выхода на региональные и межрегиональные рынки;
- 2) формирование , Стратегии развития конкуренции региона;
- 3) установление перечня необходимых компетенций и сферы ответственности региональных органов власти в части развития конкуренции (в соответствии с федеральной дорожной картой , Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики, выбранными регионами приоритетами);
- 4) описание практик повышения эффективности внедрения региональных мер поддержки малого и среднего бизнеса и эффективности использования аналогичных федеральных мер в приоритетных отраслях (с учетом особенностей каждого региона). Особое внимание нужно обратить на поддержку стартапов и вовлечение широких слоев населения в предпринимательство;
- 5) практики содействия выходу частных игроков на традиционно монопольные рынки в инфраструктурных отраслях;
- 6) снижение доли государственного сектора в экономике региона до эффективного уровня, демополизация и разгосударствление;
- 7) повышение открытости деятельности органов исполнительной власти и максимально полное размещение информации о доступах на рынки и к ресурсам [6].

Согласно плану мероприятий (, дорожной карте) , Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики с целью снижения доли госсектора в экономике к августу 2014 года Правительство должно было подготовить предложения , о поэтапном выводе с конкурентных рынков федеральных государственных унитарных предприятий, за исключением предприятий, осуществляющих деятельность

в сферах, связанных с обеспечением обороны и безопасности государства, а также включенных в перечень стратегических предприятий [3, п. 3, раздел I].

Документ также предполагает и развитие конкуренции в инфраструктурных отраслях, включая сферы естественных монополий, таких как электроэнергетика, железнодорожный транспорт, почтовая связь, электросвязь, теплоснабжение, газовые рынки, трубопроводный транспорт, порты и аэропорты. В данном документе речь идет только о создании условий развития и определении основных принципов, какая-либо конкретика отсутствует.

С целью упрощения работы предпринимателей в ноябре 2013 г. предполагалось отменить уведомления по сделкам экономической концентрации и стимулировать добровольное и досудебное устранение выявленных нарушений.

В части защиты прав потребителя предполагается утвердить новые стандарты коммерческого качества обслуживания, а также усилить ответственность за ненадлежащую рекламу.

Важнейшим положением данного нормативно-правового акта является расширение применения института предостережения и предупреждения незначительных нарушений антимонопольного законодательства. Представляется необходимым расширить институт предостережения и предупреждения в том числе на нарушения антимонопольного законодательства в целом. Кроме того, в настоящее время в законодательстве не определены критерии отнесения нарушения антимонопольного законодательства к незначительным.

Еще одним ключевым изменением является введение нормы, согласно которой поводом для возбуждения уголовного дела о преступлениях, предусмотренных статьей 178 УК РФ, служат только те материалы, которые направлены антимонопольным органом в соответствии с антимонопольным законодательством для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Данное нововведение позволит исключить случаи необоснованного привлечения к уголовной ответственности.

Существенным нововведением на рынке дошкольного образования является допущение открывать частные детские сады в форме коммерческих юридических лиц, что приведет к существенному росту конкуренции на данном рынке и, как следствие, более качественному оказанию подобных услуг с целью привлечения большего числа потребителей.

Ранее многие подобные положения содержались в Программе развития конкуренции в Российской Федерации, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 691-р [4].

Данное распоряжение утратило силу в связи с принятием Распоряжения Правительства Российской Федерации № 2579-р от 28 декабря 2012 г. При этом никаких итогов по результатам действия Программы развития конкуренции в Российской Федерации подведено не было, какие положения данной программы были выполнены, а какие нет – неизвестно. Следует отметить, что Программа развития конкуренции в Российской Федерации носила более детализированный характер. В частности, в Программе развития конкуренции в Российской Федерации указано, что антимонопольное регулирование ограничено довольно узким инструментарием и направлено, прежде всего, на устранение правонарушений, а не на развитие конкуренции [Там же, раздел III].

Кроме того, Программа развития конкуренции в Российской Федерации содержала конкретные индикаторы результативности конкурентной политики и администрирование данной Программы. Дорожная карта» подобных детализированных индикаторов не содержит.

В первую очередь, следует отметить, что за исключением некоторых положений план мероприятий (дорожная карта). Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики не содержит каких-либо конкретных положений, способствующих развитию конкуренции, а во многом содержит абстрактные положения.

Например, изменение Правил обеспечения недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации в части создания условий деятельности для независимых субъектов рынка нефтепродуктов, повышения эффективности использования мощностей магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов. Подобные условия уже созданы постановлением Правительства РФ от 29.03.2011 № 218. Об обеспечении недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации [2]. Однако в связи с плохим правоприменением и регулярным нарушением антимонопольного законодательства со стороны субъектов естественных монополий положения данного постановления не исполняются в полной мере.

Таким образом, в первую очередь представляется необходимым усилить ответственность естественных монополий за нарушение действующего антимонопольного законодательства РФ и осуществлять регулярный контроль за их деятельностью.

В дорожной карте не определено, за счет чего именно должно увеличиться количество предприятий в том или ином секторе. Согласно планам Правительства РФ к 2018 г. количество предприятий на 1000 человек должно увеличиться вдвое. Однако какие меры будут приняты с целью реализации данного положения – непонятно.

Также становится неясным определение уровня конкуренции по некоторым количественным показателям. Например, согласно планам Правительства РФ численность воспитанников негосударственных образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, должна была вырасти до 85000 к 2014 г. Однако подобный критерий никаким образом не влияет

на конкуренцию в данной сфере. Основным критерием конкуренции, в том числе и на указанном рынке услуг, является количество участников (хозяйствующих субъектов), а также доступность подобных услуг для потребителя. К тому же следует отметить, что рост количества воспитанников подобных негосударственных образовательных учреждений возможен, в первую очередь, лишь в городах федерального значения (т.е. в двух субъектах из 83), что, соответственно, не повлияет на развитие конкуренции в данной отрасли в остальных субъектах РФ и в целом по стране.

Кроме того, следует отметить, что количественный подход не всегда отражает наличие конкуренции на том или ином рынке, так как один и тот же хозяйствующий субъект может действовать на рынке через аффилированных лиц. Большое количество хозяйствующих субъектов на том или ином рынке приведет к созданию крупных холдингов и корпораций, что в дальнейшем приведет не к конкурентному, а олигопольному рынку (например, рынок сотовой связи).

Также является сомнительной оценка уровня конкуренции на основе увеличения доли хозяйствующих субъектов от общего числа опрошенных, считающих, что состояние конкурентной среды улучшилось за истекший год. Во-первых, подобные мнения являются лишь частными мнениями и не могут быть взяты в качестве основополагающей основы оценки уровня конкуренции. Во-вторых, остается неясным, каким образом будет проводиться подобное исследование. К тому же утверждение подобных жестких рамок (51% к 2018 г.) является пережитком командно-административной системы.

При определении уровня конкуренции, в первую очередь следует руководствоваться уровнем роста экономики страны, так как нормальная экономическая среда самостоятельно формирует конкуренцию, а также авторитетными рейтингами международных организаций (Всемирный Банк, ОЭСР).

С целью реализации положения о внедрении лучших практик развития конкуренции в субъектах Российской Федерации следует детально определить критерии, лучших практик развития, так как понятия, лучший или худший являются оценочными понятиями, а не законодательно закрепленными положениями.

Более того, остается непонятным отнесение определения перечня приоритетных конкурентных рынков на август 2014 г., а формирование системы поощрения для субъектов Российской Федерации, успешно реализующих Стандарт развития конкуренции, на август 2015 г., с учетом того, что внедрение Стандарта развития конкуренции началось с января 2014 г. Представляется необходимым в первую очередь формирование системы поощрения для таких субъектов, а затем дальнейшее внедрение стандартов.

Также остается неясным, почему разработанные меры охватывают в первую очередь рынки лекарственных препаратов, медицинских услуг, авиаперевозок, услуг связи, услуг дошкольного образования, нефтепродуктов. Представляется необходимым дополнить данный перечень отраслями, относящимися к сфере ЖКХ, с целью реального улучшения качества жизни граждан России, так как именно данные отрасли в первую очередь касаются потребителей.

План мероприятий (, дорожная карта) , Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики содержит лишь обобщающие положения о стимулировании развития и модернизации в естественно-монопольных и сопряженных с ними сферах деятельности. Что это за стимулы, устроят ли они участников рынка и когда они будут введены – остается неизвестным.

Авторы, дорожной карты отмечают, что, прежде всего, документ ориентирован на потребителя. Однако в первую очередь данный документ должен быть ориентирован на создание благоприятных рыночных условий с целью повышения уровня конкуренции. Таким образом, первоочередными должны быть мероприятия по вовлечению населения в предпринимательскую деятельность. Подобные рыночные условия достигаются путем упрощенного налогового регулирования, упрощения процедур регистрации юридического лица, таможенного регулирования, предоставления кредитов хозяйствующим субъектам, гарантий реализации прав и законных интересов участников рынка, защиты от недобросовестных действий других предприятий, государственных и муниципальных органов, возможности восстановления нарушенных прав не только в судебном, но и внесудебном (административном) порядке.

Вышеуказанные положения в данной программе либо не затрагиваются, либо рассмотрены поверхностно.

План мероприятий (, дорожная карта) , Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики не содержит таких основополагающих шагов по развитию конкуренции, как создание Кодекса конкурентного права или иного нормативно-правового акта, обобщающего конкурентное законодательство, не обусловлен переход от антимонопольного регулирования к защите и поддержке конкуренции, не сказано об отмене Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ . О естественных монополиях [1] или хотя бы об ограничении влияния монополий на товарные рынки, не уделено внимания борьбе с антиконкурентной деятельностью государственных и муниципальных органов.

Большинство факторов, осложняющих развитие конкуренции в российских условиях, не может быть устранено даже с помощью идеального применения идеального антимонопольного законодательства. Требуются меры активной конкурентной политики – включая повышение защиты прав собственности, расширение экономической свободы, снятие инфраструктурных ограничений. Исходя из вышеизложенного, в первую очередь необходимы грамотная реализация законодательных положений, повышение уровня правоприменения действующего законодательства.

В заключение следует отметить, что, несмотря на значимость такого нормативно-правового акта, как план мероприятий (, дорожная карта) , Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики, данный документ подлежит доработке и конкретизации с учетом сложившихся реалий.

Список литературы

1. **О естественных монополиях:** Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 1995. № 34. Ст. 3426.
2. **Об обеспечении недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации (вместе с «Правилами обеспечения недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации»):** Постановление Правительства РФ от 29.03.2011 № 218 // СЗРФ. 2011. № 14. Ст. 1943.
3. **Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» и отмене распоряжений Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р и от 17.12.2010 № 2295-р:** Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р (ред. от 02.07.2014) // СЗРФ. 2013. № 2. Ст. 110.
4. **Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации (вместе с «Планом мероприятий по реализации программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009-2012 годы»):** Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р (ред. от 17.12.2010) // СЗРФ. 2009. № 22. Ст. 2736.
5. **Сидельников М. А.** Содержание конституционного права на конкуренцию // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. № 7. Ч. 2. С. 143-146.
6. **Стандарт развития конкуренции в субъектах РФ** [Электронный ресурс]: утвержден поручением Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И. И. Шувалова от 02.04.2014 № ИШ-П13-2189. URL: http://mert.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_237416.pdf (дата обращения: 17.01.2015).

**MODERNIZATION OF COMPETITIVE LEGISLATION IN THE RUSSIAN FEDERATION:
TENDENCIES AND CONTRADICTIONS**

Kosinov Viktor Andreevich
National Institute of Business
drduke90@mail.ru

The article examines topical issues in the sphere of the state regulation of the restriction of monopolistic activity and the protection of competition. The mentioned problem is considered by the analysis of the directive of the Government of the Russian Federation № 2579-p, by which an action plan ("road map") "Promoting Competition and Improving Antimonopoly Policy" was approved. The paper analyses the shortcomings of this normative-legal act and introduces possible means for the solution of certain problems of antimonopoly regulation.

Key words and phrases: competition; consumer rights; natural monopolies; Government of the Russian Federation; state regulation; "road map"; involvement into entrepreneurial activity.

УДК 257

Исторические науки и археология

В данной статье рассматривается положение второклассных школ в России в начале XX века. Автор раскрывает цели, уровень подготовки, динамику развития педагогических учебных заведений. Особое внимание уделено их реформированию. На основе анализа документальных источников определены основные направления преобразования учительских школ, выяснены условия и механизмы этого процесса. Показано, что большая часть проектов, несмотря на предпринимаемые духовным ведомством меры, не получила практического воплощения.

Ключевые слова и фразы: второклассные школы; реформы; школы грамоты; церковно-учительские школы; Синодальный училищный совет; церковно-школьная система.

Красницкая Татьяна Александровна, к.и.н., доцент
Ивановский государственный университет (филиал) в г. Шуя
krasniz_t@mail.ru

ПРОЕКТЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ ВТОРОКЛАССНЫХ ШКОЛ В РОССИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА[©]

В российской образовательной системе в начале XX века в силу изменявшихся социально-политических условий в стране происходили изменения, которые затрагивали ее разные ступени и ведомства [4; 5; 13]. Безусловно, они коснулись и церковно-школьной системы, в частности, низших учительских школ, именовавшиеся в официальных документах как второклассные. Эти педагогические учебные заведения начали функционировать в России во второй половине 90-х гг. XIX века. Они создавались духовным ведомством