

УДК 346.1

ББК 67.4

**Kitsai Juliana Anatolievna**,  
candidate of law, assistant professor,  
associate professor at the Department of civil law and process,  
Immanuel Kant Baltic Federal University,  
Kaliningrad,  
e-mail: Juliana\_kn666@mail.ru

**Кицай Юлиана Анатольевна**,  
канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского права и процесса  
Балтийского федерального университета им. И. Канта,  
г. Калининград,  
e-mail: Juliana\_kn666@mail.ru

## ПРАВОВЫЕ СТИМУЛЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ НА СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ РЫНКАХ: РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

### LEGAL INCENTIVES AND LIMITATIONS ON SOCIALLY IMPORTANT MARKETS: DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION

12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право  
12.00.03 – Civil law; entrepreneurial law; family law; international private law

*В статье анализируются правовые стимулы и ограничения на социально значимых рынках, основные тенденции и направления развития нормативной базы конкуренции на социально значимых рынках. Обоснован вывод о том, что, учитывая высокую степень государственного доминирования и неразвитость конкурентных отношений, необходимо предусмотреть максимально возможное стимулирование развития конкуренции на социально значимых рынках, отдавая предпочтение качественным, а не количественным характеристикам правовых стимулов. Правовое ограничение предпринимательской деятельности на социально значимых рынках должно также строиться в направлении стимулирования повышения доступности, безопасности, эффективности и качества социально значимых услуг.*

*This article analyzes the legal incentives and constraints on socially important markets, the main trends and directions of development of the regulatory framework of competition on the socially important markets. The conclusion is that given the high degree of state dominance and lack of development of competitive relations, it is necessary to provide the maximum possible stimulation of development of competition on the socially important markets, giving preference to qualitative rather than quantitative characteristics of the legal incentives. Legal restrictions of business activities on socially important markets must also be built towards boost the availability, security, efficiency, and quality of socially significant services.*

*Ключевые слова: социально значимые рынки, конкуренция, конкурентная среда, предпринимательская деятельность, социально значимые услуги, социальное обслуживание, законодательство о закупках, правовые стимулы, ограничения предпринимательской деятельности, государственное регулирование предпринимательской деятельности.*

*Keywords: socially important markets, competition, competitive environment, entrepreneurial activity, socially important services, social services, legislation on procurement, legal incentives, restrictions of business activities, government regulation of business activities.*

#### Введение

**Актуальность** рассматриваемой темы связана с тем, что стимулирующие меры совершенствования конкурентной среды на социально значимых рынках имеют важнейшее значение не только с позиции регулирования данных общественных отношений, но и в связи с тем, что именно эти меры и формируют конкурентную среду в тех сферах общественной деятельности, где длительное время конкуренция отсутствовала по объективным причинам. А. Н. Варламова верно указывает, что в России все конкурентное законодательство разрабатывалось практически при полном отсутствии конкурентных отношений [1].

Социально значимые рынки только в последнее время стали выделять как «площадки» для развития конкуренции. Несмотря на наличие ряда нормативных актов федерального уровня, принятие в регионах программ развития конкуренции на социально значимых рынках, в науке предпринимательского права вопросы понятийного аппарата, механизма правового обеспечения на данных рынках практически не разработаны. Относительно **степени разработанности** в научной литературе рассматриваемой темы можно сделать вывод об отсутствии исследований о том, какие правовые стимулы и ограничения используются законодателем в рассматриваемой сфере. Сказанное свидетельствует об актуальном характере и **новизне** принятого исследования. Разработка темы имеет существенное **практическое значение** в связи с реализацией требований о развитии конкуренции на социально значимых рынках в регионах.

**Цель** исследования заключается в научном обосновании развития законодательства о применяемых правовых стимулах и ограничениях на социально значимых рынках.

Для достижения поставленной цели были сформулированы следующие **задачи**:

— определить особенности конкурентных отношений на социально значимых рынках;

— систематизировать публично-правовые стимулы и ограничения предпринимательской деятельности на социально значимых рынках и обосновать научно-практические рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере государственного регулирования в данной сфере.

### Основная часть

Конкуренция, ее защита и развитие, является важнейшей основой построения не только рыночной среды в государстве, но и фактором подъема экономики, ее основным стимулом развития.

Проблемы конкуренции в Российской Федерации обсуждаются на самом высшем уровне. Так, в Совете Федерации Федерального Собрания РФ увеличение доли государства в российской экономике было определено в качестве основного негативного фактора, влияющего на развитие конкуренции. При этом был предложен ряд мер, которые снизили уровень участия государства при сохранении его регулирующей функции [2]:

- расширить возможности участия юридических и физических лиц в закупках товаров, работ, услуг, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности при осуществлении закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в этой сфере, снижение объема закупок у единственного поставщика (внесение изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»);

- установить общие требования к процедурам закупок, в том числе через электронные площадки;

- принять проект федерального закона об основах государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги) до конца 2017 года;

- определить единую процедуру рассмотрения Федеральной антимонопольной службой досудебных споров и разногласий между исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) и регулирующими организациями по вопросам установления и применения цен (тарифов);

- рассмотреть вопрос о целесообразности введения законодательных ограничений на создание унитарных предприятий на конкурентных рынках, приобретение государством и муниципальными образованияами акций (долей) хозяйственных обществ, осуществляющих деятельность на конкурентных рынках;

- подготовить предложения по внесению изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» в части установления запрета на недобросовестную конкуренцию путем владения хозяйствующим субъектом разнородными и (или) избыточными персональными данными без наличия разрешения уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных;

- ускорить подготовку предложений, направленных на обеспечение в Российской Федерации равных условий ведения деятельности для российских и иностранных участников рынка продажи товаров дистанционным способом, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет [2].

Все перечисленные меры и предложения связаны и с социально значимыми рынками. Однако отличительной особенностью этих рынков на сегодняшний день является не просто доля государственного участия, а ее преобладание во многих сферах, например в социальном обслуживании населения. При этом существуют серьезные опасения, что «уход» государства из данных сфер может самым негативным образом сказаться на потребителях социальных услуг.

Т. Я. Хабриева выделила несколько уровней государственного регулирования конкурентной экономической среды в Российской Федерации [3]. На макроуровне, то есть

в международно-правовом измерении, применяются такие меры, как защита интересов российских хозяйствующих субъектов при введении защитных мер против иностранных производителей. В ходе проведения исследования рынка розничной торговли в Калининградской области было выявлено, что, учитывая санкционную политику, именно этот рынок в значительной мере ощущает на себе воздействие данного уровня регулирования [4]. Соответственно, подобное воздействие может быть связано не только с общими политическими и социально-экономическими условиями в стране, но и проявляться в отдельных регионах.

К среднему уровню отнесено специальное регулирование в сфере государственных интересов, например, регулирование размещения государственных заказов, обеспечение конкуренции при предоставлении государственных преференций. Именно этот уровень является определяющим при рассмотрении вопросов о перспективах изменения законодательства, тенденциях, которые, так или иначе, проявляются при выработке решений о создании дополнительных стимулов и ограничений по развитию конкуренции на социально значимых рынках.

На микроуровне Т. Я. Хабриева выделяет традиционную область регулирования экономической деятельности любых хозяйствующих субъектов, где государство противодействует монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Общий итог связан с выводом о необходимости изменения представлений о роли государства и распространении конкуренции как экономического явления на новые области общественных отношений, в частности расширение зоны действия принципа поддержки конкуренции за счет социальной сферы [3]. Однако специфика социальной сферы не позволяет применять к ней традиционные методы и средства развития конкурентной среды.

Особенностью разработки подобных стимулирующих мер является их включение в стратегические документы, содержащие программные цели, задачи и этапы развития конкурентных отношений. Данные акты ориентированы не только на их исполнение, но и на формирование общей государственной политики [5]. Определяется общая направленность в действиях уполномоченных органов, которая проецирует изменения в действиях всех участников социально значимых рынков.

Конкуренция как экономическое, правовое и социальное явление относится к основополагающим элементам построения общества. Исследователи считают, что базой конкуренции является закон спроса и предложения. Именно этот закон формирует конкурентную среду, так как производитель стремится к получению большей прибыли, а «...потребитель, в свою очередь, формирует конкурентную среду, определяя спрос на определенный товар (работу, услугу). От спроса зависят количество поставщиков данного товара на рынке и его рыночная цена» [6]. Но конкуренция на социально значимых рынках обладает принципиальными отличиями, так как далеко не все социально значимые рынки связаны с такой зависимостью от спроса и предложения. Социальные услуги, в которых нуждаются незащищенные слои населения, должны быть гарантированы государством с позиции бюджетного финансирования. Спрос на подобные услуги во многих случаях не обеспечен финансовыми возможностями потенциальных заказчиков. Соответственно, все нормативные акты, направленные на обеспечение развития конкуренции на социально значимых рынках должны это обстоятельство учитывать.

Большинство сфер, так или иначе связанных с социальными услугами, зависят не только от непосредственного спроса населения, но и от конкретных финансовых возможностей потребителей услуг. Данные области общественных отношений наиболее зависимы от экономической составляющей рынка, уровня благосостояния населения, формирования бюджета государства. И, несомненно, достичь необходимого баланса интересов между хозяйствующими субъектами, задействованными на социально значимых рынках, населением как основным потребителем этих услуг и государством как потенциальным заказчиком всей общей социально-экономической составляющей развития общества невозможно вне рамок государственного заказа. «Осуществление публичных закупок за счет бюджетных средств происходит в значительных объемах, не только сопоставимых с закупками в частном секторе экономики, но и производимых в нем... В этих условиях необходимыми факторами являются обеспечение оптимального и эффективного расходования средств, используемых для публичных закупок, обеспечение информационной открытости и прозрачности, создание для всех хозяйствующих субъектов равного недискриминационного доступа к участию в процедурах заключения договоров, опосредующих публичные закупки, и формирования конкурентной среды» [7, с. 2–3]. Таким образом, одним из условий развития конкурентных отношений на социально значимых рынках является конкуренция за бюджетные ресурсы. Государственные учреждения больше не являются основными субъектами данных рынков, так как право на получение субсидий от государства предоставлено и иным некоммерческим организациям — исполнителям общественно полезных услуг. Соответствующие законодательные решения были приняты во исполнение Перечня поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию РФ от 1 декабря 2016 года о создании механизма регулирования деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг, а также механизма их поддержки [8].

Развитие законодательства о закупках в части гарантированного привлечения к ним малого бизнеса и социально ориентированных некоммерческих организаций должно решить еще одну актуальную проблему. Речь идет об оценке эффективности использования бюджетных средств, которые связаны не только с определением достижения целей законодательства о закупках, но и с решением вопроса об оценке качества предоставляемых услуг некоммерческими организациями. В литературе верно указывается, что эффективность может быть определена только на момент окончания срока действия контракта, где будут подлежать оценке понесенные затраты заказчика при его исполнении, а также полученная выгода, которая заключается в своевременном и качественном выполнении принятых обязательств победителем закупки [9, с. 19–20]. Далее автор приходит к верному выводу, что «...на момент организации и проведения закупки приоритет должен отдаваться принципу обеспечения конкуренции, что позволит гарантировать состязательную и равную борьбу между широким кругом лиц и приведет к своевременному получению лучших по качеству товаров, работ и услуг для государственных нужд, к эффективному использованию бюджетных средств» [9, с. 20]. С одной стороны, это действительно правильное замечание. С другой стороны, и малый бизнес, и социально ориентированные некоммерческие организации изначально находятся не в равных условиях с иными конкурентами. Поэтому им и предоставляются

дополнительные гарантии участия в государственных закупках. Без этого стимула, подкрепленного нормативными актами, возможность участия указанных субъектов в конкурентной борьбе за бюджетные средства будет крайне ограничена.

Таким образом, основой для стимулирования развития конкуренции на социально значимых рынках является совершенствование законодательства о закупках. Для участников рассматриваемых рынков требуется определение четких гарантий, не только понятных, но и эффективно функционирующих, чтобы получить доступ к бюджетному финансированию, прежде всего, социальных услуг. Эксперты в связи с этим называют Постановление Правительства РФ от 20.05.2017 № 608 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ» [10], которое вносит ясность в существенные моменты работы на рынке государственных закупок субъектов малого и среднего бизнеса [11, с. 4]. Однако для развития конкуренции на рынке социально значимых услуг важно объединить предоставление преференций не только в отношении субъектов малого и среднего бизнеса, но и в части включения в этот процесс социально ориентированных некоммерческих организаций и некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг. С позиции гражданского законодательства данные категории хозяйствующих субъектов являются различными по предоставляемым им правовым режимам. Однако с позиции развития конкуренции на социально значимых рынках необходимо признать возможность предоставления им равных преференций.

Применительно к рассмотрению вопроса об участии некоммерческого сектора в государственных закупках необходимо затронуть еще одну сферу, где требуется внесение изменений в законодательство, выходящего за рамки специальных норм о закупках. В социальной сфере доля государственных и муниципальных учреждений, которые оказывают услуги гражданам, наиболее значительная. Сложилось такое положение вещей исторически. Также традиционно считается, что именно эта безальтернативная основа выполнения задания привела к тому, что государственные и муниципальные учреждения не заинтересованы в повышении качества своих услуг [3]. На наш взгляд, лишь предоставление доступа иным хозяйствующим субъектам к бюджетному финансированию социальной сферы не решит ситуации. Отсутствие альтернативы выбора между государственными учреждениями и иными организациями связана также с недостатком финансовых ресурсов, которые существуют и могут потенциально существовать на том или ином рынке. В тех областях, где ограниченность ресурсов не так четко проявляется, альтернативные варианты появились практически сразу (сфера высшего негосударственного образования, отдельные виды медицинских услуг и пр.). Однако расширение доступа иных хозяйствующих субъектов к бюджетным средствам путем участия в государственных закупках, несомненно, усилит конкурентные отношения на рынках.

Применительно ко всем социально значимым рынкам доля государственных учреждений неоднородна, но в отдельных областях, особенно где речь идет о гарантированных социальных услугах, число государственных учреждений остается значительным. Соответственно, обеспечить конкурентную среду для участия всех заинтересованных субъектов на данных рынках представляется сложной задачей. Государственные (муниципальные) учреждения

находятся не в выигрышной позиции, но в положении, когда все иные субъекты, особенно контрагенты, не могут быть уверены в их финансовой состоятельности. Изначально на рынке появляются субъекты, чье правовое положение не позволяет применить к ним ни принцип справедливости проведения закупок, ни принцип равного обращения. Предлагается «... в рамках совершенствования российского гражданского законодательства восстановление субсидиарной ответственности собственников имущества бюджетных и автономных учреждений в части обязательств, вытекающих из заключаемых в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд контрактов, изменение порядка взыскания задолженности по данным обязательствам и подходов к обеспечению их исполнения» [12, с. 166]. Нам представляется, что это лишь полумера, не соответствующая той роли, которую должны выполнять некоммерческие организации на рынке социально значимых услуг. Следует вернуться к рассмотрению идеи, сформулированной в Концепции развития гражданского законодательства РФ об отказе от конструкции учреждения, основанного на ограниченном вещном праве. Закрепление в Гражданском кодексе РФ организационно-правовой формы автономной некоммерческой организации (ст. 123.24) вполне позволяет перенести именно на этот вид некоммерческой организации те функции, что в настоящее время осуществляет учреждение.

Предлагаемый вариант решения проблем правового положения государственных и муниципальных учреждений является примером совпадения позиций применительно к общим изменениям гражданского законодательства и тенденциям, которые намечаются в регулировании развития конкуренции на социально значимых рынках.

### Результаты

Несмотря на то что четко проявляется тенденция по уменьшению регулирующей функции государства, в социальной сфере полностью устранить государство невозможно. Потребитель ограничен и в финансовых, и в организационных возможностях по получению услуги. Соответственно, именно данным обстоятельством определена и значимая роль государства на данных рынках.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Варламова А. Н. Тарифное регулирование как специальная мера конкурентного права // Юрист. 2017. № 1. С. 35–40.
2. О развитии конкуренции и совершенствовании антимонопольной политики : Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 01.02.2017 № 17-СФ // Собрание законодательства РФ. М. : Юрид. лит., 2017. № 6. Ст. 880.
3. Хабриева Т. Я. Конституционно-правовые основы конкуренции в Российской Федерации // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 5–15.
4. Кицай Ю. А. Рынок розничной торговли как социально значимый рынок: проблемы правового регулирования // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7. № 4а. С. 134–142.
5. О разработке планов развития конкуренции («дорожных карт») в отраслях экономики Российской Федерации : Приказ ФАС России от 31.10.2016 № 1520/16 [Электронный ресурс] // СПС «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru/71564548/> (дата обращения: 22.10.2017).
6. Демиева А. Г. Конкуренция как стимул осуществления предпринимательской деятельности: правовой аспект // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 61. DOI: 10.12737/article\_59240a94b8c001.74124873.
7. Петров Д. А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // Конкурентное право. 2013. № 3. С. 2–5.
8. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс] // Президент России. Официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53425> (дата обращения: 27.12.2017).
9. Леонова К. А. Создание преимущественных условий как вид ограничения конкуренции // Конкурентное право. 2015. № 4. С. 15–20.
10. О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ: постановление Правительства РФ от 20.05.2017 № 608 [Электронный ресурс] // СПС «ГАРАНТ». URL: <http://base.garant.ru/71686214/#friends> (дата обращения: 22.10.2017).

Основные тенденции и направления развития нормативной базы конкуренции на социально значимых рынках определены в приоритетных задачах ФАС России, сформулированные в качестве четырех приоритетов в деятельности службы.

1. Создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции.

2. Снижение административных барьеров, препятствующих развитию и свободному функционированию рынков.

3. Обеспечение недискриминационного доступа потребителей к услугам естественных монополий, формирование эффективных механизмов тарифообразования.

4. Создание условий для эффективной конкуренции при размещении государственного и муниципального заказа и реализации на торгах государственного имущества [13].

Законодатель должен учитывать при введении новых нормативных актов, что основополагающим признаком конкурентных отношений на социально значимых рынках является конкуренция за бюджетные ресурсы.

### Заключение

Длительный период времени вопросы конкуренции рассматривались применительно к товарным рынкам, то есть к тем сферам хозяйственной деятельности, где отношения конкуренции и монополии развиваются по классическим принципам, связаны с основной целью извлечения прибыли и увеличения доли продукта на товарном рынке. Рынок социально значимых услуг не в состоянии развиваться вне рамок государственного участия.

Учитывая высокую степень государственного доминирования и неразвитость конкурентных отношений, необходимо предусмотреть максимально возможное стимулирование развития конкуренции на социально значимых рынках, отдавая предпочтение качественным, а не количественным характеристикам правовых стимулов. Правовое ограничение предпринимательской деятельности на социально значимых рынках должно также строиться в направлении стимулирования повышения доступности, безопасности, эффективности и качества социально значимых услуг.

11. Мельк А. Рынок госзаказа ждет новых участников // ЭЖ-Юрист. 2017. № 25. С. 4.
12. Тюриков М. С. Учреждения как участники контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 2. С. 160–167.
13. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг., утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013 [Электронный ресурс] // Правовая Россия [веб-сайт]. URL: <http://lawru.info/dok/2013/07/03/n10536.htm> (дата обращения: 22.10.2017).

## REFERENCES

1. Varlamov A. N. The regulation of tariffs as a special measure of competition law // The Lawyer. 2017. No. 1. P. 35–40.
2. On development of competition and the improvement of antimonopoly policy: Resolution of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation 01.02.2017 No. 17-SF // Collected Legislation of the Russian Federation. 2017. No. 6. P. 880.
3. Khabrieva T. Ya. Constitutional and legal bases of competition in the Russian Federation // Journal of Russian Law. 2017. No. 1. P. 5–15.
4. Kitsai Yu. A. Retail market as a socially significant market: problems of legal regulation // Questions of Russian and international law. Vol. 7. No. 4a. P. 134–142.
5. On the plans for the development of competition («road maps») in the sectors of the economy of the Russian Federation: FAS Russia Order No. 1520/16 of October 31, 2016 [Electronic resource] // RLS «Garant». URL: <http://base.garant.ru/71564548/> (date of viewing: 22.10.2017).
6. Demieva A. G. Competition as an incentive to carry out entrepreneurial activity: the legal aspect // Journal of Russian Law. 2017. No. 6. P. 61. DOI: 10.12737/article\_59240a94b8c001.74124873.
7. Petrov D. A. Contract system in the field of procurement and public procurement as a means of state impact on the economy // Competition law. 2013. No. 3. P. 2–5.
8. List of instructions for the implementation of the President's Address to the Federal Assembly [Electronic resource] // President of Russia. Official site. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53425> (date of viewing: 27.12.2017).
9. Leonova K. A. Creation of preferential conditions as a kind of restriction of competition // Competitive law. 2015. No. 4. P. 15–20.
10. On Amending Certain Acts of the Government of the Russian Federation: Decree of the Government of the Russian Federation of 20.05.2017 No. 608 [Electronic resource] // RLS «Garant». URL: <http://base.garant.ru/71686214/#friends> (date of viewing: 22.10.2017).
11. Melk A. The state order market is waiting for new participants // EJ-Jurist. 2017. No. 25. P. 4.
12. Tyurikov M. S. Institutions as participants of the contract system in the sphere of procurement of goods, works, services for provision of state and municipal needs // Bulletin of Perm University. Juridical sciences. 2014. No. 2. P. 160–167.
13. Strategy of development of competition and antimonopoly regulation in the Russian Federation for the period 2013–2024, approved Presidium of the Federal Antimonopoly Service of Russia 03.07.2013 [Electronic resource] // Legal Russia [web site]. URL: <http://lawru.info/dok/2013/07/03/n10536.htm> (date of viewing: 22.10.2017).

**Как цитировать статью:** Кицай Ю. А. Правовые стимулы и ограничения на социально значимых рынках: развитие правового регулирования // Бизнес. Образование. Право. 2018. № 1 (42). С. 185–189.

**For citation:** Kitsai Ju. A. Legal incentives and limitations on socially important markets: development of legal regulation // Business. Education. Law. 2018. No. 1 (42). P. 185–189.