

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ТЕХНОЛОГИИ

Актуальные проблемы защиты конкуренции

И.Ю. ЖДАНОВ – аспирант Московской юридической академии им. О.Е. Кутафина

Статья посвящена проблемам, связанным с защитой конкуренции в экономике, к разряду которых автор относит нарушения антимонопольного законодательства властями, деятельностью государственных корпораций, действием административных барьеров. Актуальность темы обусловлена тем, что в условиях восстановления экономики после глобального экономического кризиса вопросы конкуренции оказались в центре внимания политических властей в различных государствах. В заключение предлагаются меры, направленные на решение рассмотренных проблем.

Ключевые слова: конкуренция; экономика; антимонопольное законодательство; административные барьеры.

Actual problems of protection of a competition

I.J. ZHDANOV – the post-graduate student 1^{ro} a course of the Moscow legal academy of a name of O.E. Kutafina

Given article is devoted the problems connected with protection of a competition. The theme urgency is caused by that in the conditions of restoration of economy after a global economic crisis protection and competition development is called as a political priority of all authorities. To the problems connected with protection of a competition, the author carries prevalence of infringements of the antimonopoly law by authorities, activity of the state corporations, administrative barriers. In article a number of the measures directed on the decision of problems, connected with competition protection is offered. Articles of a problem listed by the author, it is necessary to take into consideration in connection with development of antimonopoly regulation in Russia.

Key words: a competition; economy; the antimonopoly law; administrative barriers.

Главным направлением государственной деятельности в постсоветский период истории России выступает модернизация экономики. Процесс этот может осуществляться только в условиях рыночных отношений, составляющими которых являются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, частная собственность. Даже в условиях глобального экономического кризиса грамотной политикой государства является не тотальное управление экономикой, а лишь некоторый

надзор за рынком и его позитивное регулирование, то есть исключаются любые вмешательства государства в структуру рыночных отношений.

Один из важнейших признаков рыночной экономики – конкуренция. Она позволяет предприятиям увеличивать эффективность производства, снижать издержки на выпускаемую продукцию, что особенно актуально в условиях восстановления экономики. Задачей государства в стремлении к постсоветской модернизации экономики является стимулирование здоровой конкуренции, в том числе и путем непосредственного уча-

ствия в производстве общественного продукта на общих для всех конкурентных началах. Однако недопустимо вмешательство государства в конкурентные отношения, если это приводит или может привести к ограничению или недопущению конкуренции.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 г. № 331¹ Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, цель которого – защита конкуренции. При осуществлении контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Федеральная антимонопольная служба сталкивается с проблемами, которые зачастую являются результатами некорректной государственной политики.

Среди основных угроз конкуренции можно выделить такие, как естественные монополии, государственные корпорации, незаконные действия органов власти, административные барьеры. На некоторых проблемах хотелось бы остановиться подробнее.

Так, остается высоким количество нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов власти. Следует учитывать, что это может нанести гораздо больший вред конкуренции, чем нарушения, совершаемые хозяйствующими субъектами.

Федеральный закон «О защите конкуренции»² посвятил отдельную главу актам органов власти, ограничивающим конкуренцию. Ранее, до принятия закона от 09.10.2002 г. № 122-ФЗ³, нарушения органов власти относились к монополистической деятельности. В документе определен круг лиц, на которых распространяются нормы, закрепленные в данной главе. К ним относятся федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также иные органы, осуществляющие функции указанных органов, или организации, государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации.

Рассмотрим наиболее распространенные правонарушения, совершаемые органами исполнительной власти в области конкуренции.

В гл. 3 федерального закона «О защите конкуренции» рассматриваемые нарушения органов власти делятся на две группы:

ограничивающие конкуренцию нормативные акты и последующие действия органов власти и ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия органов власти.

Создание определенных препятствий для выхода хозяйствующих субъектов на рынок либо ограничение возможностей уже действующих на рынке хозяйствующих субъектов является наиболее распространенным нарушением правил конкуренции со стороны органов государственной власти. Примерами таких нарушений могут послужить введение единовременных платежей за пользование инфраструктурой, отказ в выдаче разрешений, установление дополнительных условий для получения разрешений. Проблемы возникают в связи с тем, что при принятии правовых актов органы государственной власти и органы местного самоуправления не указывают нормы федерального закона, позволившие им принять этот акт. Так, Высший арбитражный суд Российской Федерации в разъяснении некоторых вопросов, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства, отмечает, что при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов органов, перечисленных в ст. 15 федерального закона «О защите конкуренции», о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением ч. 1 ст. 15 федерального закона, арбитражные суды должны учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия, бездействия приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению⁴.

Также остается высоким показателем количества правонарушений, связанных с введением ограничений на свободное передвижение товаров в Российской Федерации, выраженных в указаниях хозяйствующим субъектам о первоочередных поставках товаров или заключении договоров в приоритетном порядке.

Серьезные нарушения допускаются органами власти при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Согласно федеральному закону «О защите конкуренции» при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции: координация организаторами торгов или заказчиками деятельности их участников, создание участнику торгов преимущественных условий участия в торгах, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено законом, нарушение порядка определения победителя торгов, участие организаторов торгов или заказчиков и работников организаторов торгов или работников заказчиков в торгах.

Отдельной угрозой конкуренции остаются государственные корпорации. Несмотря на заявленное изменение организационно-правовых форм государственных корпораций, они продолжают существовать, в том числе и в тех областях, где их эффективность по сравнению с другими организационно-правовыми формами хозяйствующих субъектов не вполне определена. Работа государственных корпораций бюрократизирована и не полностью открыта. А обладание широкими экономическими и политическими возможностями может оказывать существенное влияние на деятельность хозяйствующих субъектов, действующих в той же сфере, но находящихся в худшем положении, чем государственные корпорации.

Опасность воздействия государственных корпораций на конкурентные отношения еще более возрастает в случае передачи им функций органов власти. Часть 3 ст. 15 закона запрещено совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов и/или наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора⁵.

Тем не менее в антимонопольном законодательстве существуют специальные исключения, служащие основанием для расширения полномочий государственных корпораций. Такие изменения были внесены после передачи государственной корпорации «Росатом» таких полномочий, как принятие нормативно-правовых актов, осуществление функции федерального органа исполнительной власти в области защиты государственной тайны, оказание государ-

ственных услуг, управление госимуществом, разработка федеральных норм и правил. Федеральный закон «О защите конкуренции» был дополнен специальным исключением: «если иное не установлено Федеральным законом от 30.10.2007 г. № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»». Подобное исключение существует и в отношении государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию г. Сочи как горно-климатического курорта.

Важным фактором, препятствующим развитию нормальных конкурентных отношений, являются административные барьеры. Необоснованные бюрократические переносы повышают издержки хозяйствующих субъектов и снижают их конкурентоспособность, что особенно остро проявляется во время кризиса. Не завершена административная реформа, вследствие чего остаются неразрешенными такие вопросы, как более четкое разграничение административных функций различных органов власти, большое число унитарных предприятий, за которыми закреплено имущества больше, чем необходимо для осуществления публичных функций. Тем не менее снижение административного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов не должно происходить в ущерб одной из задач конкурентного регулирования – защите потребителя. Так, не следует останавливаться в работе над техническими регламентами, которые оставляют широкий простор для конкурентной борьбы, но не позволяют обманывать потребителей.

Для улучшения качества государственного регулирования экономических процессов, связанных с защитой конкуренции, необходимо принять ряд мер:

1. Усилить контроль за должностными лицами в области соблюдения антимонопольного законодательства, привлечь должностных лиц, нарушающих антимонопольное законодательство, к административной, а в определенных случаях и к уголовной ответственности (для этого внести соответствующие поправки в Уголовный кодекс Российской Федерации).

2. Обратить особое внимание антимонопольного органа на государственные корпорации: при этом важно изъять ранее переданные им функции исполнительной власти и не допускать впредь такого наделения. Важно разработать систему мер по обеспечению прозрачности деятельности государственных корпораций либо изменить

организационно-правовую форму государственных корпораций.

3. Повысить роль стимулирующих мер в сфере конкурентного законодательства, таких как совершенствование механизма принудительного разделения хозяйствующих субъектов, приватизация и др.

4. Внести в антимонопольное законодательство поправки, которые касаются информационного освещения деятельности антимонопольных органов, состояния конкурентной среды на определенных рынках и др.

В заключение считаем необходимым отметить, что Конституция Российской Федерации установила общие принципы рыноч-

ной экономики, в том числе применительно к направлениям государственного управления. Но, к сожалению, даже органы власти пренебрегают нормами Основного Закона и вместо поддержки конкуренции создают препятствия для ее нормального развития. Совершенствование законодательства по развитию конкурентной среды призвано стать фактором улучшения структуры отечественной экономики, роста эффективности ее отраслей и отдельных предприятий, дать серьезные стимулы к снижению издержек при производстве и повышению качества наших товаров и услуг и реальной поддержке малого и среднего бизнеса, предпринимательства в целом.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» (ред. от 15.06.2010 г.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

² См.: Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 05.04.2010 г.) // Там же. 2006. № 31. Ч. 10. Ст. 3434.

³ См.: Федеральный закон от 09.10.2002 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»» (ред. от 26.07.2007 г.) // Там же. 2002. № 41. Ст. 3969.

⁴ См.: Постановление Пленума Верховного арбитражного суда Российской Федерации от 30.06.2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» (ред. от 14.10.2010 г.) // Вестник ВАС РФ. 2008. № 8.

⁵ См.: Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. 05.04.2010 г.) // СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3434.

¹ Sm: Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 30.06.2004 g. № 331 «Ob utverzhdenii Polozhenija o Federal'noj antimonopol'noj sluzhbe» (red. ot 15.06.2010 g.) // SZ RF. 2004. № 31. St. 3259.

² Sm.: Federal'nyj zakon ot 26.07.2006 g. № 135-FZ «O zawite konkurencii» (red. ot 05.04.2010 g.) // Tam zhe. 2006. № 31. Ch. 10. St. 3434.

³ Sm.: Federal'nyj zakon ot 09.10.2002 g. № 122-FZ «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v zakon RSFSR «O konkurencii i ogranichenii monopolisticheskoj dejatel'nosti na tovarnyh rynkah»» (red. ot 26.07.2007 g.) // Tam zhe. 2002. № 41. St. 3969.

⁴ Sm: Postanovlenie Plenuma Verhovnogo arbitrazhnogo suda Rossijskoj Federacii ot 30.06.2008 g. № 30 «O nekotoryh voprosah, vznikajuwih v svjazi s primeneniem arbitrazhnymi sudami antimonopol'nogo zakonodatel'stva» (red. ot 14.10.2010 g.) // Vestnik VAS RF. 2008. № 8.

⁵ Sm.: Federal'nyj zakon ot 26.07.2006 g. № 135-FZ «O zawite konkurencii» (red. 05.04.2010 g.) // SZ RF. 2006. № 31 (Ch. 1). St. 3434.