

## **Антимонопольное законодательство: динамика развития. Проблемы применения.**

Конкурентная политика, надлежащее осуществление антимонопольных правил являются для России основными условиями становления современной рыночной экономики. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2003 года Президент РФ выразил задачу государства и общества в сфере обеспечения антимонопольной политики: «Монополисты душат конкурентоспособность нашей экономики. Продолжение подобной политики – путь к стагнации экономики. Быстрый и устойчивый рост может быть только тогда, когда производятся конкурентоспособные товары. Конкурентоспособным у нас должно быть все».

Несмотря на приоритетность конкурентной политики, выравнивания условий конкуренции, по словам Г. Грефа, этот рыночный элемент на сегодняшний день в полной мере не работает и не используется<sup>1</sup>. Вместе с тем в сфере антимонопольной деятельности в России созданы достаточно объемная база антимонопольного законодательства, институты власти по обеспечению здоровой конкуренции. В нашей стране накоплен значительный опыт проведения антимонопольной политики в условиях переходного периода, колоссального передела собственности, становления на рынке многочисленных форм концентрации капитала и т.п.

В данной работе дается представление об общих условиях правового и институционального обеспечения антимонопольной деятельности в России, уделяется внимание основным направлениям антимонопольного законодательства, дается характеристика основным государственным институтам, наделенным полномочиями в этой сфере. Особое внимание уделяется проблемам административной реформы при проведении антимонопольной политики, административной практики Министерства по антимонопольной политике РФ, ее соотношения с судебной практикой по этим вопросам.

### **1. Нормативная база.**

Конституция Российской Федерации закрепляет конкуренцию в качестве важнейшего принципа конституционного строя (п.1 ст.8) и в качестве гарантии свободы экономической деятельности устанавливает запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (п.2 ст.34).

На принципе конкуренции основана вся хозяйственная деятельность в условиях современной российской рыночной экономики, принцип конкуренции пронизывает все сферы и отрасли экономической деятельности. Поэтому антимонопольная деятельность государства по поддержке конкуренции и

---

<sup>1</sup> См.: Греф Г. Ключевые направления экономических реформ на ближайшую перспективу / Модернизация экономики России. М., 2003. С. 67.

ограничение недобросовестной конкуренции обусловливается особенностями функционирования тех или иных сфер хозяйственной деятельности, тех или иных субъектов экономической деятельности. В связи с этим антимонопольное законодательство включает в себя ряд федеральных законов. К числу наиболее важных в этой сфере следует отнести Закон РСФСР от 22 марта 1991 года N 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. Законов РФ от 24.06.1992 N 3119-1, от 15.07.1992 N 3310-1; Федеральных законов от 25.05.1995 N 83-ФЗ, от 06.05.1998 N 70-ФЗ, от 02.01.2000 N 3-ФЗ, от 30.12.2001 N 196-ФЗ, от 21.03.2002 N 31-ФЗ).

Данный Закон определяет организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции и направлен на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования товарных рынков.

В соответствии с Законом антимонопольное законодательство Российской Федерации состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Закона, издаваемых в соответствии с ним федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации (ст. 1). Таким образом, в Законе устанавливается приоритетность данного Закона в системе антимонопольного законодательства.

Настоящий Закон распространяется на отношения, влияющие на конкуренцию на товарных рынках в Российской Федерации, в которых участвуют российские и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также физические лица. (ст.2).

В соответствии с данным законом устанавливается система антимонопольных органов во главе с федеральным антимонопольным органом.

Федеральный антимонопольный орган для осуществления своих полномочий создает свои территориальные органы и назначает соответствующих должностных лиц.

В ст. 4 Закона даются основные понятия в сфере антимонопольного законодательства, например:

недобросовестная конкуренция - любые направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности действия хозяйствующих субъектов, которые противоречат положениям действующего законодательства, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и могут причинить или причинили убытки другим хозяйствующим субъектам - конкурентам либо нанести ущерб их деловой репутации.

В Законе устанавливаются основные направления и формы регулятивного воздействия по обеспечению антимонопольной политике на товарных рынках. Так, к монополистической деятельности закон относит такие формы как злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке (ст.5); соглашения (согласованные действия) хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию (ст.6); акты и действия федеральных органов

исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на ограничение конкуренции (ст.7) и др.

В Законе довольно четко формулируются составы нарушений антимонопольного законодательства. Например, запрещаются действия хозяйствующего субъекта (группы лиц), занимающего доминирующее положение, которые имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов других хозяйствующих субъектов или физических лиц, в том числе такие действия, как:

изъятие товаров из обращения, целью или результатом которого является создание или поддержание дефицита на рынке либо повышение цен;

навязывание контрагенту условий договора, не выгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования передачи финансовых средств, иного имущества, имущественных прав, рабочей силы контрагента и др).

Запрещается образование министерств, государственных комитетов, других федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с целью монополизации производства или реализации товаров, а также наделение существующих министерств, государственных комитетов или других структур государственного управления полномочиями, осуществление которых имеет либо может иметь своим результатом ограничение конкуренции.

В Законе закрепляется статус федерального антимонопольного органа, его задачи, функции, полномочия.

Вторым важнейшим законом в сфере антимонопольного законодательства является Федеральный закон от 23.06.1999 N 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», который регулирует отношения, влияющие на конкуренцию на рынке ценных бумаг, рынке банковских услуг, рынке страховых услуг и рынке иных финансовых услуг и связанные с защитой конкуренции на рынке финансовых услуг.

Данным законом устанавливается механизм определения доминирующего положения финансовой организации.

Доминирующее положение финансовой организации на рынке финансовых услуг определяется федеральным антимонопольным органом по согласованию:

на рынке ценных бумаг - с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими регулирование на рынке ценных бумаг;.

на рынке банковских услуг - с Центральным банком Российской Федерации;

на рынке страховых услуг - с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регулирование на рынке страховых услуг;

В Законе устанавливается перечень запрещенных действий финансовой организацией, занимающей доминирующее положение на рынке финансовых услуг, в том числе таких, как:

включение в договор дискриминационных условий, которые ставят финансовую организацию в неравное положение по сравнению с другими финансовыми организациями;

согласие заключить договор лишь при условии внесения в него положений, в которых финансовая организация не заинтересована.

В Законе также устанавливаются запреты на соглашения или согласованные действия финансовых организаций, ограничивающие конкуренцию на рынке финансовых услуг.

В данном законе предусматривается отдельная глава, в которой формулируются запреты на принятие нормативных правовых актов и действия федеральных органов исполнительной власти, Центрального банка Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на ограничение конкуренции на рынке финансовых услуг

В Законе также устанавливаются формы недобросовестной конкуренции в том числе:

распространение ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки другой финансовой организации либо нанести ущерб ее деловой репутации;

некорректное сравнение финансовой организацией предоставляемых ею финансовых услуг с финансовыми услугами, предоставляемыми другими финансовыми организациями и др.

Еще одним важнейшим федеральным законом в сфере антимонопольного регулирования является ФЗ от 17 августа 1995 года «О естественных монополиях»(в ред. Федеральных законов от 08.08.2001 N 126-ФЗ, от 30.12.2001 N 196-ФЗ, от 10.01.2003 N 16-ФЗ,от 26.03.2003 N 39-ФЗ)

Данный Федеральный закон распространяется на отношения, которые возникают на товарных рынках Российской Федерации и в которых участвуют субъекты естественных монополий, потребители, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

В этом Законе дается определение естественной монополии - это состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.

Данным Законом регулируется деятельность субъектов естественных монополий в следующих сферах:

транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;

транспортировка газа по трубопроводам;  
железнодорожные перевозки и др.

В Законе предусматриваются органы, регулирующие деятельность субъектов естественных монополий, их статус и полномочия.

Кроме названных федеральных законов существует большой массив законодательства, содержащий нормы, направленные на поощрение конкуренции и ограничение монополистической деятельности. К таким актам, например, следует отнести федеральные законы «О рынке ценных бумаг», «О банках и банковской деятельности», «О реструктуризации кредитных организаций», «Об иностранных инвестициях», «О страховании», «О рекламе», «О связи», «О почтовой связи», «О зерне», «О государственном регулировании агропромышленного производства», «О газоснабжении в РФ», «Об электроэнергетике», «О железнодорожном транспорте в РФ», «О приватизации государственного и муниципального имущества», «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания», «О защите прав потребителей», «О недрах», «О финансово-промышленных группах», «О мерах по защите экономических интересов РФ при осуществлении внешней торговли» и др.

Так, например, в Законе РФ «О защите прав потребителей» определены основные направления деятельности антимонопольных органов в этой сфере:

предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства о защите прав потребителей;

оказание потребителям правовой помощи, в том числе в судебной защите их прав;

развитие и укрепление национальной системы защиты прав потребителей и др.

В ФЗ РФ «О рекламе» закреплены основные направления государственного антимонопольного контроля в этой сфере:

защита от недобросовестной конкуренции в области рекламы;

предотвращение и прекращение ненадлежащей рекламы.

Таким образом, можно сказать, что в Российской Федерации создана и развивается значительная правовая база реализации антимонопольной политики и поддержки здоровой конкуренции, сформирована система государственных органов по ее реализации, основным звеном которой выступает Министерство по антимонопольной политике РФ.

## ***2. Основные направления осуществления антимонопольной политики и законодательства в современной России.***

В качестве приоритетных задач конкурентной политики в 2003 году МАП РФ, исходя из Программы социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы) определяет: антимонопольное сопровождение реформ естественных монополий, банковского и финансового секторов; изменение подходов к анализу и контролю экономической концентрации, в том числе – с учетом интеграции страны в мировую экономическую систему и глобализации экономических связей; проведение эффективной конкурентной политики; обеспечение снятия административных

барьеров посредством применения антимонопольного законодательства, усиление контроля антиконкурентных органов власти на товарных и финансовых рынках; развитие организованных товарных рынков. (решение расширенного заседания Коллегии МАП РФ от 4 марта 2003 г. №2).

2003 г. стал годом формирования новых условий функционирования естественно-монопольного сектора отечественной экономики. Принят пакет законопроектов по реформированию железнодорожного транспорта, законодательно определены направления развития конкуренции в сфере электроэнергетики, обсуждаются направления реформирования газовой отрасли. Дальнейшее реформирование данного сектора, обеспечивающего свыше 50 % от вклада промышленности в ВВП, и формирующего более 2/3 доходов консолидированного бюджета, является основой расширения конкуренции в российской экономике.

С учетом перехода России к политике открытой экономики и в международных отношениях конкурентная политика должна обеспечить: равенство всех экономических субъектов при доступе к ресурсам, покупателям и защитить внутреннего товаропроизводителя от негативных факторов, присущих внешним рынкам.

В связи с этим перед антимонопольным регулированием появляется задача более четкого определения формирования государственной конкурентной политики, исходя из потребностей различных отраслей в поддержке, степени вовлеченности в международный экономический оборот.

## **1. Конкурентная политика**

Комплекс задач, объективно стоящих перед всей системой экономических реформ в России, обуславливает необходимость расширения мер, направленных на дополнительное развитие конкуренции.

### **1. Пресечение злоупотребления доминирующим положением**

Статистический анализ деятельности антимонопольных органов показывает, что злоупотребление доминирующим положением хозяйствующих субъектов превалирует в структуре выявленных нарушений антимонопольного законодательства.

Особое место среди нарушителей занимают субъекты естественных монополий и иные доминирующие на рынке компании, чьи действия направлены или имеют своим результатом дискриминацию одного контрагента по сравнению с другим. При этом можно выделить несколько видов нарушений, характеризующихся как дискриминация. Первый, и один из наиболее тяжелых по экономическим последствиям, - это создание субъектом, занимающим доминирующее положение, дискриминирующих условий доступа заинтересованных лиц к своим производственным мощностям, инфраструктурным сетям. Второй, предоставление контрагентам услуг, выполнение работ доминирующими на рынке субъектами на неравных условиях.

**Структура дел, возбужденных по признакам злоупотреблений  
хозяйствующими субъектами доминирующим положением на товарных  
рынках, по отрасли экономики  
(в среднем, по результатам 2002 г.)**

Электро-теплоэнергия	50 %
Автомобильный транспорт	1 %
Воздушно-транспорт. деятельн. аэропортов	1 %
Морской и речной транспорт Деятельность морских и речных портов	2 %
Нефть и нефтепродукты	2 %
Железнодорожный транспорт	9 %
Газ	9 %
Связь	18 %

Рассматривая перечисленные злоупотребления в различных отраслях экономики, следует отметить следующие наиболее характерные черты.

**Электроэнергетика.** В связи с созданием федерального оптового рынка электроэнергии и мощности (ФОРЭМ), в том числе на базе крупных тепловых станций, появились предпосылки для развития конкурентных отношений в сфере генерации электроэнергии. Вместе с тем, добиться права выхода на ФОРЭМ удалось весьма ограниченному количеству крупных потребителей.

Также обращает на себя внимание противодействие РАО «ЕЭС России», владельца магистральных линий электропередач, выходу на рынок экспорта электроэнергии предприятий, не входящих в группу лиц РАО «ЕЭС России».

**Нефтяной сектор.** Деятельность «малых» и «средних» нефтегазодобывающих организаций способствует освоению месторождений с небольшими запасами или с трудно извлекаемыми ресурсами. Однако, возникают проблемы недискриминационного доступа этих предприятий как к внутрипромысловым нефтепроводам, принадлежащим крупным нефтедобывающим предприятиям, так и к магистральным трубопроводам ОАО «Транснефть». «Малые» нефтедобывающие предприятия практически лишены

доступа к нефтеперерабатывающим заводам, входящим в состав крупных нефтяных компаний.

Актуальной также является проблема доступа нефтедобывающих предприятий к услугам по переработке нефтяного попутного газа, которая имеет два аспекта: первый – действия ОАО “Газпром” по ограничению транспортировки газа по его газотранспортной системе, второй – отказ газоперерабатывающих заводов оказывать при наличии технической возможности услуги по переработке нефтяного попутного газа.

**Электрическая связь.** Анализ нарушений в этой сфере позволяет сделать вывод, что имеют место случаи, когда “альтернативные” (новые) операторы связи работают в дискриминационных условиях по сравнению с операторами, являющимися дочерними, зависимыми или “дружественными” по отношению к “традиционным” (старым) операторам связи. Проблемы с обеспечением раздельного учета трафика в сочетании с разбалансировкой тарифов на услуги междугородной связи и тарифами на услуги местной связи (в России первые ниже вторых в 11 раз, в то время как в странах ОЭСР – в 5 раз) усугубляет ситуацию

Одной из основных проблем при потреблении товаров, работ, услуг доминирующих на рынке субъектов является отсутствие у контрагентов информации об условиях доступа своих конкурентов к товарам, работам, услугам субъектов, занимающих исключительное положение на рынке. Как следствие, пользователь изначально не имеет возможности реализовать свое право на равные условия доступа и потребления услуг (товаров, работ) доминирующих на рынке субъектов, так как условия взаимодействия с его конкурентами закрыты для него (эта информация в ряде случаев объявляется коммерческой тайной или не раскрывается под иными предлогами). Кроме того пользователь, зачастую, лишен возможности откладывать оформление договорных отношений с доминирующей компанией до получения каким-либо способом информации об условиях взаимодействия последнего с остальными потребителями.

За прошедшие годы антимонопольные органы стали более последовательно использовать механизм предупреждения злоупотреблением доминирующим положением - формирование и выставление поведенческих условий при совершении лицами действий, предусмотренных статьями 17 и 18 Закона “О конкуренции”.

Проблемы обеспечения недискриминационного доступа возрастает в условиях реализации планов Правительства Российской Федерации по реформированию железнодорожного транспорта, электроэнергетики и в рамках обсуждения проекта Энергетической стратегии и подходов к реформе рынка газа. Необходим всесторонний анализ практики осуществления доступа третьих лиц к инфраструктуре (производственным мощностям, источникам сырья) субъектов естественных монополий и иных хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке и входящих в структуру вертикально интегрированных компаний, при проведении которого внимание должно быть уделено:



обеспечению недискриминационных условий доступа всех заинтересованных в этом лиц к производственным мощностям (сети, трубы, коммутационные узлы, производственные комплексы и т.п.), вне зависимости от вхождения их в группу лиц доминирующего на рынке субъекта;

обеспечению предоставления услуг, выполнения работ, реализации товаров всем лицам, направившим надлежащим образом оформленные оферты, на недискриминационных условиях, вне зависимости от вхождения их в группу лиц доминирующего на рынке субъекта.

Отдельной проблемой для антимонопольной политики являются реформирование жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и установление основ отношений между потребителями и производителями услуг так называемых “локальных” монополий (водоснабжение, канализация и другие).

Среди нарушений антимонопольного законодательства в сфере ЖКХ, квалифицируемых по статье 5 Закона “О конкуренции”, распространенным является нарушение установленного нормативными актами порядка ценообразования. Речь идет о завышении норм и нормативов, установлении экономически необоснованных тарифов, а также практике двойного счета. Это происходит в основном за счет следующих составляющих: отсутствие необходимых затрат на капитальный ремонт; включение в тариф сумм предполагаемых неплатежей предприятий и организаций; включение в тарифы потерь в инженерных сетях; завышение объемов потребления теплоэнергетических и водных ресурсов предприятиями ЖКХ; использование в качестве базы расчетов фактических данных, а не норм и нормативов, как того требует методика расчета экономически обоснованных ставок и тарифов на услуги в сфере ЖКХ.

Следует отметить, что злоупотребление доминирующим положением зачастую связано с объективной нехваткой основных и оборотных средств инфраструктурных предприятий сферы естественных монополий в электроэнергетике, ЖКХ и транспорте. Данная ситуация иногда обусловлена некорректной тарифной политикой, не учитывающей существенное старение основных фондов указанных рыночных субъектов и способствующей развитию внутриотраслевого перекрестного субсидирования и региональным ведомственными в ценообразовании.

## **2. Соглашения и согласованные действия**

Наиболее сложным, с точки зрения формирования доказательной базы, остается пресечение соглашений и согласованных действий хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию. В 2002 г. доля доказанных нарушений составила немногим более 1 процента, что сопоставимо с предыдущими годами.

В России по данным антимонопольных органов возникновение картельных сговоров в основном имеет место в отраслях, для которых характерна высокая степень концентрации капитала и производственного потенциала. Как правило, они затрагивают сферы естественных монополий (энергетика, транспорт, связь). Основные проблемы лежат в плоскости

ценообразования (поддержание необоснованных цен, введение скидок и т.п.). При этом согласованные действия фиксируются не только в обособленных отраслях, но и на межотраслевом уровне, в рамках полного технологического цикла производства той или иной продукции.

Традиционно много заявлений рассматривается антимонопольными органами по ценовым сговорам на рынке светлых нефтепродуктов и угля. Однако при существующем объеме полномочий доказательство наличия согласованных действий представляется крайне сложным. Для российской деловой практики на рынке ТЭК характерно проведение групповых акций против аутсайдеров. Крупные вертикально интегрированные компании осуществляют взятие под управление максимального количества предприятий розничной торговли в данной сфере в целях обеспечения контроля ценовой ситуации. Это осуществляется, например, посредством схем франчайзинга, а также в иных формах.

Проявляется тенденция возникновения так называемых «условных» картельных соглашений, участники которых договариваются о совместной политике на рынке не только по установлению и поддержанию необоснованных цен, но и в части маркетинговой политики: форм и методов платежа, размеров и механизмов скидок. Эти виды соглашений, согласованных действий достаточно сложно идентифицировать и, с учетом действующих законов, фактически невозможно пресечь. Анализ антимонопольного законодательства показывает, что возбуждение дел и доказательство нарушений возможно лишь при доказательстве дискриминации третьих лиц.

Изменения, внесенные в 2002 г. в Закон “О конкуренции”, изменили законодательную базу для осуществления деятельности по предупреждению и пресечению антиконкурентных соглашений и согласованных действий. В частности, более четко определено отношение законодателя к согласованным действиям конкурирующих и неконкурирующих между собой хозяйствующих субъектов на предмет их общественной опасности для состояния товарных рынков, установлен прямой запрет заключения между конкурентами соглашений, реализация которых может привести к установлению (поддержанию) цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат), наценок, разделу рынка по территориальному принципу (объему продаж или закупок, ассортименту реализуемых товаров, кругу продавцов или покупателей (заказчиков), отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками). В целом в этой части российское законодательство гармонизировано с законодательством ведущих стран мира.

Во многих странах предпринимаются меры по усилению полномочий антимонопольных органов при проведении расследований, прежде всего, по фактам соглашений и согласованных действий. В ЕС происходит усиление оперативно-розыскных функций антимонопольных органов по примеру США, что включает возможность проведения проверок без предварительного оповещения и изъятие документов не только в служебных, но и в жилых помещениях. Однако в МАП России не ставится вопрос о придании ему вышеуказанных функций. В тоже время назрело решение вопроса об

обеспечении активного взаимодействия в соответствии с Законом «О конкуренции» с правоохранительными органами по проведению оперативных мероприятий по выявлению и раскрытию сговоров. Пока же, в условиях невыполнения требований Закона «О конкуренции», антимонопольным органам приходится обосновывать более узкий состав нарушений, например, злоупотребления доминирующим положением в части установления необоснованно высоких (низких) цен. Дела, по которым все-таки выдаются предписания, как правило, имеют долгую судебную перспективу, иногда сроком более двух лет, что делает работу антимонопольных органов в этой части малоэффективной.

### **3. Особенности проблем конкурентной политики на финансовых рынках**

Формирование стабильной и эффективной финансовой системы является одним из основных факторов обеспечения экономического роста и развития конкуренции в Российской Федерации.

Несмотря на положительную динамику восстановления и роста финансового сектора экономики в послекризисный период, уровень конкуренции в этой сфере остается низким. Главной причиной сложившейся ситуации является необоснованная административная поддержка отдельных финансовых организаций.

Практика применения норм Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» (далее Закон “О защите конкуренции”) показывает, что участие государства, в том числе региональных властей и органов местного самоуправления в капиталах финансовых организаций, приводит к искажению конкурентных условий на рынке финансовых услуг. Другие финансовые организации при любых попытках добиться позитивных результатов в конкурентной борьбе за счет улучшения качества менеджмента, повышения качества предоставляемых услуг, внедрения новых продуктов сталкиваются со значительными административными трудностями.

В целях выравнивания условий конкуренции на рынке финансовых услуг необходимо принять дополнительные меры поэтапного прекращения участия государства в уставных капиталах финансовых организаций. На федеральном уровне данная проблема уже решается. Соответствующие меры разрабатываются в рамках реализации Стратегии развития банковского сектора и Концепции развития страхования.

Чрезмерное участие государства в капиталах финансовых организаций обуславливает возникновение ряда серьезных проблем в сфере становления и государственной конкурентной политики уже в ближайшее время.

Так, например, в деятельности Сбербанка России и его территориальных банков, где находится более 70% вкладов населения, антимонопольные органы по-прежнему отмечают существование системных угроз формированию конкурентных принципов развития финансового сектора. Можно выделить следующие вопросы.

Первое – отказ в выдаче кредиторов физическим и юридическим лицам, застрахованным в страховых компаниях, не входящих в перечень рекомендованных Сбербанком России страховых компаний.

Второе – проблема закрывающихся филиалов Сбербанка России. Негативная тенденция отмечена в 22 субъектах Российской Федерации. Сейчас на ритейловый рынок в регионах активно выходят другие коммерческие банки. Однако их усилия не снимают остроту вопроса обеспечения населения необходимым набором банковских услуг.

Третье – признаки злоупотребления Сбербанком России своим доминирующим положением. Большое количество обращений граждан связано с необоснованно высокими тарифами, установленными при оказании услуг физическим лицам.

Существует объективная необходимость в уточнении порядка осуществления государственного контроля концентрации капитала на рынке финансовых услуг, а именно: перечня подлежащих указанному контролю сделок, объема представляемой в антимонопольные органы участниками сделок информации, пороговых значений контроля и других. В противном случае, по словам главы МАПа России И. Южанова, вместо сотни ведущих банков страны на финансовом рынке останется не более 10 кредитных организаций<sup>2</sup>.

#### **4. Антимонопольное сопровождение реформы естественных монополий**

Программы реформирования естественных монополий, реализуемые Правительством Российской Федерации, учитывают необходимость:

обеспечения экономического роста страны, в том числе, повышение эффективности экономики за счет развития конкуренции, снижения инфраструктурных издержек национальной экономики и ускорения продвижения товаров и услуг;

сохранения единого экономического пространства путем создания условий для развития экономических, конкурентно обусловленных связей между ее регионами и межгосударственных взаимосвязей;

обеспечения внешнеторговых интересов Российской Федерации и продолжения интеграции сферы естественных монополий страны в мировой рынок на принципах свободной конкуренции;

изменения подходов к организации инвестиционных механизмов и обеспечению структурной перестройки, основанной на долгосрочной комплексной модели развития той или иной отрасли.

На основе этих ориентиров реформируется система железнодорожного транспорта – ведущей отрасли транспортного комплекса, обеспечивающей развитие российской экономики: посредством железных дорог осуществляется более 80 % грузовых и 40 % пассажирских перевозок внутри страны.

Уже принят пакет федеральных законов, предусматривающих выделение потенциально конкурентных организаций, разграничение функций между МПС

---

<sup>2</sup> См.: П.Орехин У МАП будет меньше работы // Независимая газета. 3.12.2003.

России, перевозчиками, владеющими подвижным составом, и организациями, владеющими инфраструктурой железнодорожного транспорта. В развитие законодательных норм завершается работа над проектами постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам:

развития конкуренции в сфере грузовых железнодорожных перевозок и взаимодействия операторов перевозок грузов и организаций железнодорожного транспорта общего пользования путем определения основных условий заключения и положения договоров о совместной деятельности по организации перевозок грузов между компанией-оператором перевозок грузов и перевозчиком;

обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре федерального железнодорожного транспорта и соблюдения антимонопольного законодательства при выделении из состава ОАО «Российские железные дороги» дочерних компаний-перевозчиков и организаций, владеющих инфраструктурой;

стимулирования приобретения подвижного состава сторонними организациями путем определения порядка установления исключительных (пониженных) тарифов при перевозке грузов в вагонах, принадлежащих предприятиям и организациям.

Ведется работа по созданию равных условий осуществления перевозочной деятельности для владельцев и арендаторов подвижного состава.

Реформируемой отраслью является также электроэнергетика. В настоящее время РАО «ЕЭС России» контролирует использование свыше 72 % электрической мощности, транспортировку и диспетчеризацию электроэнергии на территории России, выполняет функции коммерческого оператора ФОРЭМ, обеспечивает работу по энергосбережению населения, промышленности, сельского хозяйства и других потребителей. В РАО «ЕЭС России» входят 73 энергоснабжающие организации (АО-энерго) и 32 крупные электрические станции в качестве самостоятельных субъектов ФОРЭМ.

В целях стимулирования конкуренции на рынке разрабатываются механизмы, предотвращающие злоупотребление доминирующим положением, в том числе через принудительное разделение и установление государственного регулирования. На ближайших этапах реформирования возникнет необходимость осуществления жесткого антимонопольного контроля действий хозяйствующих субъектов, работающих на рынке электроэнергии. При этом следует совмещение антимонопольного контроля на конкурентных рынках с государственным регулированием для участников рынков, где по объективным технологическим причинам невозможно развитие конкуренции.

Среди мер, направленных на развитие конкуренции в электроэнергетике, следует выделить развитие конкуренции в потенциально конкурентных сферах деятельности (генерация и сбыт электроэнергии) в регионах, где это технологически и экономически реализуемо. По мере развития конкуренции в сфере генерации и сбыта, отношения между хозяйствующими субъектами будут определяться рыночными правилами и нормативно-правовой базой.

В другой области регулирования естественных монополий – связи, по мнению антимонопольных органов необходимо принятие дополнительных мер по обеспечению развития конкуренции. В этой сфере требуется скорейшее принятие положения о ведении операторами связи раздельного учета доходов и расходов по видам услуг связи, методических рекомендаций по расчету экономически обоснованных затрат и нормативной прибыли на регулируемые услуги связи, методики определения тарифов на услуги связи по методу предельного ценообразования.

Несмотря на положительную тенденцию в тарификации регулируемых услуг связи, низкие тарифы для бюджетных организаций и наличие большой доли льготников (эти расходы на оказание услуг операторам связи в полной мере не компенсируются) не позволяют уйти от перекрестного субсидирования.

Важно обеспечить систематизацию и оптимизацию финансовой и налоговой отчетности, направленную на формированию прозрачного механизма учета, способного дать оценку эффективности того или иного вида услуг.

## **5. Проблема санкций за нарушение антимонопольного законодательства**

Низкий уровень штрафных санкций за нарушение антимонопольного законодательства в России снижает эффективность его применения и противоречит общепринятым зарубежным нормам, которые периодически пересматриваются с целью увеличения штрафных санкций. Данное обстоятельство остается объектом критики со стороны международных организаций.

За осуществление деятельности, запрещенной Римским договором об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г., Комиссия ЕС может штрафовать предприятия на суммы до 10 % от годового оборота, за просрочку в исполнении ее решений – до 1 тыс. евро за день просрочки. Максимальные размеры штрафных санкций за нарушение антимонопольного законодательства составляют в США – 10 млн. долларов. Однако штраф может быть увеличен, если нарушения привели к дополнительному доходу нарушителей. Тогда штраф, например, в Германии, может исчисляться в размере, равном трехкратному доходу, полученному в результате незаконной деятельности. В последний период ежегодный сбор штрафов за нарушение антимонопольного законодательства составляет около 1 млрд. долларов.

В России имеет место прямо противоположная тенденция. До вступления в силу с 01.07.02 г. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП) за неисполнение в срок предписания антимонопольного органа существовала административная ответственность юридических лиц в виде штрафа до 25 тыс. МРОТ. С вступлением в силу нового КоАП за то же нарушение статьей 19.5 предусмотрена ответственность в виде штрафа в размере от двух до пяти тысяч МРОТ (то есть от 200 тыс. руб. до 500 тыс. руб.). Полностью исключена и ответственность физических лиц за непредставление информации по запросам антимонопольного органа.

Незначительные суммы штрафов за неисполнение предписаний являются зачастую причинами неисполнения хозяйствующими субъектами предписаний, поскольку уплата указанных штрафов в установленных законодательством размерах не отражается на результатах их финансово-хозяйственной деятельности. Таким образом, изменения административно-процессуального законодательства, по сути, парализовали возможность эффективного осуществления антимонопольными органами целого ряда возложенных на них полномочий.

Необходимо пересмотреть целый ряд статей КоАП, исходя из необходимости обеспечения соразмерности санкций причиненному ущербу (незаконно полученной выгоде) и рассмотреть вопрос о расширении возможности определения штрафов не в МРОТ, а в суммах, соразмерных (кратных) масштабу причиненного ущерба. При этом важно использование в этой части международного опыта по пресечению наиболее опасных видов антиконкурентной практики, в том числе, например, установление правил снижения ответственности для нарушителей в случае их сотрудничества с антимонопольными органами в деле прекращения незаконных действий.

Особое внимание должно быть уделено и изменению уголовного законодательства для повышения его эффективности в антимонопольной сфере, прежде всего в части унификации отдельных его норм с антимонопольным законодательством, включая и понятийный аппарат. На сегодняшний день по данным Минюста России ситуация такова, что по статье 178 Уголовного кодекса Российской Федерации в 1997 – 2001 гг. привлечен 31 человек, большинство из которых – малые предприниматели.

## **II. Взаимосвязь конкурентной политики с другими направлениями государственной социально-экономической политики**

Конкурентное законодательство тесно связано с другими областями регулирования такими, как защита прав потребителей, охрана прав интеллектуальной собственности, внешнеэкономическая политика. Эти направления оказывают серьезное взаимное влияние, иногда дополняя друг друга, а иногда вступая в определенный конфликт. Однако при этом конкурентная политика имеет четко выраженную цель, отличающую ее от других направлений регулирования. Ее целью является развитие конкуренции как таковой и повышение эффективности экономики.

При этом решение задач конкурентной политики на современном этапе невозможно без проведения системных мероприятий по другим направлениям экономической политики. В этой связи особо следует выделить административную реформу, под которой понимается повышение эффективности государственных институтов, снижение административных барьеров в экономике и т.д.

### **1. Административная реформа, административная и судебная практика**

Одним из ключевых вопросов успешного развития экономики России является вопрос о пределах и механизмах участия государства в регулировании экономических процессов. В послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию в 2001 г. отмечал, что российские предприниматели все еще с осторожностью вкладывают деньги в экономику своей собственной страны, а чиновники продолжают, к сожалению, «давить» бизнес, сдерживая деловую инициативу и активность».

В своем послании Федеральному Собранию 2002 г. Президент Российской Федерации, говоря об административной реформе, среди проблем, требующих первоочередного решения, отметил, что в настоящее время «министерства продолжают направлять усилия на то, чтобы подчинить себе – финансово и административно – предприятия и организации», «у предпринимательства в целом – а малого в особенности – огромное количество претензий, связанных с неоправданным административным давлением», при этом были приведен следующий факт: «из почти 500 тысяч обращений во время телевизионного интервью почти три четверти – это жалобы граждан на разные формы административного произвола».

Антимонопольное законодательство и практика применения его МАП России и судами являются важнейшим средством реализации административной реформы. Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002 – 2004 гг.), принятой Правительством Российской Федерации, определено, что выявление и оперативное пресечение актов и действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленных на ограничение конкуренции, а также совершенствование правовых механизмов устранения административных барьеров, повышение ответственности за указанные нарушения, входит в число приоритетных задач антимонопольного регулирования.

Анализ практики антимонопольных органов показывает, что количество дел, возбуждаемых в отношении органов власти по фактам принятия актов и совершения действий, имеющих своим результатом ограничение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов, увеличивается.

### **Количество возбужденных дел по ст. 7 Закона “О конкуренции”**

Наименование нарушений	2001 г.	2002 г.
Необоснованное препятствие осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов	397	328
Необоснованное предоставление льгот	93	148
Совмещение функций органов власти с	91	100



функциями хозяйствующих субъектов		
Ограничение самостоятельности хозяйствующих субъектов	65	94
Нарушение конкурентных принципов при организации конкурсов и торгов	15	31
Незаконное введение дополнительных налогов и сборов	33	31
Нарушение порядка лицензирования отдельных видов деятельности	22	23
Запрет на деятельность и ограничение на создание хозяйствующих субъектов	24	16
Установление запретов на продажу (обмен, покупку) товаров	32	16
Указания о приоритетном заключении договоров, поставок товаров, оказании услуг	23	13
Введение незаконного ценового регулирования	11	12
Образование органов исполнительной власти с целью монополизации производства	2	0
Прочие нарушения	104	149

По словам руководителя МАП России И.А.Южанова, главные нарушители законодательства о конкуренции – это не бизнес, а почти на две трети наши федеральные органы исполнительной власти, субъекты Российской Федерации и муниципалитеты. 64% всех нарушений антимонопольных норм совершается чиновниками. При этом число нарушений не снижается.<sup>3</sup>

#### **I. Влияние деятельности органов власти на конкурентную среду и антимонопольная политика**

<sup>3</sup> П. Орехин. У МАП будет меньше работы // Независимая газета. 3.12.2003

Необходимость осуществления государством регулятивной функции в экономической сфере в том или ином виде очевидна. Однако, необходимо учитывать и способность рынка к саморегулированию. Исходя из этого, нужно искать адекватные пути выстраивания взаимоотношений органов власти и хозяйствующих субъектов.

Российская практика показывает, что органы власти, с одной стороны, освобожденные от необходимости вмешательства в хозяйственную деятельность, а с другой – сохранившие прежний объем полномочий, зачастую взамен регулирования напрямую вмешиваются в развивающиеся рыночные процессы. Это крайне негативно сказывается на конкурентной среде и ведет к подрыву рыночных принципов хозяйствования.

Нарушения антимонопольного законодательства, допускаемые органами власти, представляют гораздо более серьезную угрозу для конкуренции и развития предпринимательства, по сравнению с нарушениями, допускаемыми хозяйствующими субъектами (монополистическая деятельность, недобросовестная конкуренция).

При этом анализ сложившейся в настоящее время в России ситуации позволяет выделить две основных формы негативного влияния органов власти на конкурентную среду.

Первая – это установление прямых ограничений по перемещению товаров, запрещенных статьями 8 и 34 Конституции Российской Федерации.

Вторая – это косвенные барьеры, которые вводятся под видом усиления контрольных функций государства. Причем содержание таких барьеров сводится к одному – это подмена реального государственного контроля за различными секторами рынка выдачей различных регистрационно-разрешительных документов, без сколько-нибудь эффективного контроля.

Практика работы антимонопольных органов показывает, что нарушения статей 7 и 8 Закона РСФСР “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках” (далее Закон о конкуренции) и статей 12, 13 и 14 Федерального закона “О защите конкуренции на рынке финансовых услуг” (далее Закон о защите конкуренции) продолжают оставаться одними из наиболее распространенных нарушений антимонопольного законодательства.

Так за 2001 г. – I полугодие 2002 г. МАП России и его территориальными управлениями принято к рассмотрению 3375 заявлений, касающихся актов, действий и соглашений органов исполнительной власти и местного самоуправления, имеющих (могущих иметь) своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов хозяйствующих субъектов, что составило около 37 % от общего количества поступивших заявлений, указывающих на факты нарушения антимонопольного законодательства, из них по собственной инициативе антимонопольных органов – 676 дел. Выдано 1112 предписаний, из которых более 87 % исполнено.

Вместе с тем, ряд решений и предписаний МАП России и его территориальных органов по результатам их обжалования в судебных инстанциях были отменены, что свидетельствует о недостаточно тщательной подготовке в ходе рассмотрения отдельных дел доказательной и

методологической базы по ним. Кроме того, результаты анализа судебной практики антимонопольных органов свидетельствуют о необходимости разработки и внедрения подробных методик анализа состояния конкретных рынков в целях правильной оценки влияния актов и действий органов власти на складывающуюся на таких рынках ситуацию.

Статистика также показывает, что наметившаяся в 1994 – 1996 гг. тенденция роста количества дел, рассмотренных по фактам нарушения статей 7 и 8 Закона о конкуренции, и их удельного веса в общем количестве дел по фактам нарушения антимонопольного законодательства, сохранялись до 1999 – 2000 гг. С 2000 г. число таких нарушений не уменьшается, оставаясь стабильным на протяжении последних 3 лет, однако произошло существенное изменение фактических составов нарушений.

Значительно выросший в последние годы объем законодательства Российской Федерации, а также его усложнение и детализация порождают более сложные по сравнению с прошлыми годами составы нарушений антимонопольного законодательства органами власти. При этом стремительное развитие способов информационного обмена приводит к быстрому распространению одностипных нарушений по всей территории Российской Федерации, что также способствует увеличению абсолютного числа нарушений. При этом практика показывает, что число допущенных органами власти нарушений антимонопольного законодательства больше там, где между антимонопольными органами и иными органами власти не налажено сотрудничество, в том числе и информационное. Часто причинами подобных нарушений становится недостаточная осведомленность органов власти о требованиях антимонопольного законодательства.

Необходимо также отметить, что в 2003 г. ожидается увеличение числа дел, возбужденных по фактам нарушений антимонопольного законодательства, властными структурами, в связи с последними изменениями и дополнениями в Закон о конкуренции.

Федеральным законом от 09.10.2002 № 122-ФЗ в Закон о конкуренции были внесены изменения и дополнения, в их числе – новая редакция статей 7 и 8, которая должна позволить антимонопольным органам усилить контроль за деятельностью властных структур в хозяйственной сфере. В названных статьях установлены определенные правила деятельности не только для органов исполнительной власти разного уровня вертикали власти и органов местного самоуправления, но и для “иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций”.

*Свыше 10 лет на территории города Москвы государственной ветеринарный надзор в соответствии с Положением об Объединении ветеринарии г. Москвы, утвержденным распоряжением Правительства г. Москвы от 11.10.91 № 521 РП (далее – Положение об Объединении) осуществляет Объединение ветеринарии г. Москвы (далее – Объединение).*

*В то же время, пунктом 2 статьи 5 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 “О ветеринарии” (далее – Закон о ветеринарии) установлено, что в систему Государственной ветеринарной службы*

*Российской Федерации входят в том числе управления (отделы) ветеринарии в составе администраций автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, районов и городов. Они же (управления и отделы ветеринарии) согласно пункту 2 Положения о государственном надзоре в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19.06.94 № 706, являются органами государственного ветеринарного надзора.*

*Ни управление, ни отдел ветеринарии в составе администрации города Москвы в соответствии с требованиями Закона о ветеринарии до настоящего времени не созданы.*

*К чему это привело? – Функции государственного контроля в области ветеринарии на территории города Москвы продолжает осуществлять Объединение, одновременно оказывая платные ветеринарные услуги (такое право предоставлено Положением об Объединении).*

*Действительно, в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с функциями хозяйствующего субъекта, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.*

*Однако, до внесения изменений и дополнений в статью 7 Закона о конкуренции, распространивших действие положений данной статьи на “иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций”, МАП России не имел возможности использовать указанные нормы антимонопольного законодательства в отношении Объединения, поскольку последнее не являлось ни одним из перечисленных в старой редакции органов.*

*Учитывая изложенное и принимая во внимание измененную редакцию Закона о конкуренции, в настоящее время МАП России рассматривает вопрос о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в деятельности Объединения.*

*В последние годы наметилась тенденция закрепления антиконкурентных положений в актах законодательных органов власти. Еще одним позитивным моментом для антимонопольных органов стало то, что положения Закона о конкуренции, распространявшиеся ранее только на органы исполнительной власти, теперь в равной степени могут быть применены и к представительным органам власти субъектов Российской Федерации.*

*Новая редакция закона устанавливает прямой запрет издания антиконкурентных актов и законодательными органами субъектов Российской Федерации, что восполняет пробел в борьбе с незаконными административными барьерами и позволит антимонопольным органам обращаться в судебные органы с исками о признании таких актов недействительными, а действий – незаконными.*

*Еще одним позитивным дополнением Закона о конкуренции стало введение пункта 2 статьи 7, согласно которому согласованию с*

антимонопольным органом подлежат **проекты** решений федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций по вопросам о предоставлении льгот и преимуществ отдельному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам.

Касаясь вопроса исполнения предписаний, необходимо отметить, что, к сожалению, нередки случаи, когда орган власти, в отношении которого выдано предписание об устранении допущенного нарушения, формально исполняя требования антимонопольных органов, отменяет содержащий нарушение акт и одновременно принимает новый с теми же нарушениями.

Такие факты выявлены в практике ряда федеральных органов исполнительной власти (МПС России, Минкультуры России) и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

*1. МАП России в отношении МПС России было возбуждено дело в связи с изданием телеграфного указания МПС России от 29.09.99 № Л-10951, вследствие чего на рынке заготовки реализации металлолома были созданы благоприятствующие условия деятельности хозяйствующему субъекту – коммерческо-посреднической организации ГП “Росжелдорснаб” и ущемлены интересы других хозяйствующих субъектов, работающих на том же рынке.*

*МАП России предписанием от 17.01.2000 обязал МПС России прекратить нарушение путем отмены указанной телеграммы. Однако решение и предписание выполнены лишь формально, так как фактически была произведена отмена пунктов указания с уже истекшими сроками.*

*Более того, МПС России издало новое указание от 22.02.2000 № И-381у, которое создавало еще более благоприятствующие условия деятельности ГП “Росжелдорснаб” на рынке реализации металлолома, в связи с чем МАП России возбудил новое дело в отношении МПС России.*

*2. В 2000 г. Мурманским территориальным управлением МАП России было возбуждено дело в отношении Мурманского городского совета, принявшего решение от 15.09.99 № 26-243, которым было утверждено Положение о порядке регистрации объектов торговой деятельности на территории города Мурманска (далее – Положение), и решение от 15.06.99 № 24-229, утвердившего Правила оптовой, розничной торговли и оказания услуг общественного питания на территории г. Мурманска (далее – Правила). Указанными актами на территории города Мурманска была введена дополнительная, не предусмотренная законом, разрешительная система допуска к осуществлению предпринимательской деятельности на территории города Мурманска (ведение реестра, выдача хозяйствующим субъектам паспортов объектов торговой деятельности).*

*По результатам рассмотрения дела было вынесено решение и выдано предписание Мурманскому городскому Совету об отмене полностью Положения и Правил.*

*По результатам обжалования решения в арбитражном суде, постановлением кассационной инстанции Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.04.2002 Мурманскому городскому совету*

*отказано в иске о признании недействительными решения и предписания Мурманского ТУ МАП России.*

*Однако по окончании рассмотрения дела арбитражным судом, Мурманский городской совет исполнил предписание формально: решением от 24.06.2002 № 16-157 признал утратившим силу Положение, утвердив решением от 24.06.2002 № 16-158 Положение о порядке учета объектов, предоставляющих услуги торговли и (или) общественного питания на территории города Мурманска, содержащее нарушения, аналогичные допущенным в отмененном.*

*В связи с этим руководитель Мурманского ТУ МАП России рассмотрел дело о порядке особого производства и выдал предписание, которое в настоящее время обжалуется в МАП России.*

## **II. Акты и действия федеральных органов исполнительной власти**

Опасность нарушений, допускаемых федеральными органами исполнительной власти, главным образом определяется тем, что посредством своих территориальных органов и подведомственных организаций указанные нарушения либо реализуются на всей территории страны, либо тиражируются.

Несмотря на установленный запрет на принятие актов, а также совершение действий государственными органами, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминационные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, количество таких нарушений не уменьшается.

*В связи с обращением ОАО “Щекиноазот” Тульской области по вопросу, касающемуся создания для него МПС России неравных тарифных условий с конкурирующим предприятием Новомосковская акционерная компания (НАК) “Азот” при перевозках на экспорт выпускаемой продукции – метанола через погранпереход при перевозках на экспорт выпускаемой продукции – метанола через погранпереход Суземка, МАП России было возбуждено дело по признакам нарушения МПС России пункта 1 статьи 7 Закона о конкуренции.*

*В ходе рассмотрения дела было установлено, что МПС России указанием от 23.03.2000 № 226 установило для НАК “Азот” спецставку в размере 13,5 долл./т, что на 10 долл./т меньше, чем провозная плата для ОАО “Щекиноазот”. В результате этого ОАО “Щекиноазот” несло убытки, так как его продукция оказывалась неконкурентоспособной.*

*Предписание МПС России не выполнило и направил в арбитражный суд иск о признании недействительными решения и предписания МАП России по данному делу. Правомерность решения МАП России по делу подтверждена решением Арбитражного суда г. Москвы. Предписание исполнено.*

Незаконные указания МПС России затем претворяются в жизнь железными дорогами.

*В отношении МПС России было возбуждено дело по признакам нарушения статьи 7 Закона о конкуренции, выразившегося в издании МПС*

*России телеграммы от 24.07. 2000 № И-8110, которым МПС России обязало все структурные железнодорожные подразделения немедленно прекратить прием к перевозке грузов импортного происхождения, прибывающих на станцию назначения с расчетом платы по ставкам Тарифной Политики СНГ (далее ТП СНГ) и отправляемых со станций с расчетом по Прейскуранту № 10-01, а также производить оплату только по ставкам ТП СНГ. МАП России оценил данное указание как необоснованно препятствующее осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов и ограничивающее самостоятельность хозяйствующих субъектов.*

*По результатам рассмотрения МАП России данного дела МПС России было выдано МПС России предписание о прекращении нарушения путем отмены телеграфного указания от 24.07.2000 г. № 8110 (в ред. телеграммы от 21.09.200 г. № Ш-10657).*

*Негативным последствием издания данного телеграфного указания стал также ряд нарушений статьи 5 Закона о конкуренции, допущенных железными дорогами, поскольку вследствие немедленного прекращения ими приема грузов к отправке и требований железнодорожников производить оплату по ставкам ТП СНГ была нарушена динамика движения, имело место скопление вагонов с украинской солью и минеральным концентратом “Галит” и, как следствие, порча продукции. Так, Ростовским территориальным управлением были рассмотрены дела, возбужденные по признакам нарушения статьи 5 закона о конкуренции Северо-Кавказской железной дорогой (станции: Лихая, Новомихайловская, Таганрог, а также Ростовское и Лиховское отделение Северо-Кавказской железной дороги).*

*Правомерность принятых антимонопольными органами решений и предписаний подтверждена решениями арбитражных судов.*

*Всего за 2000 – 2002 гг. МАП России были возбуждены в отношении МПС России 24 дела, по 13 из которых выданы предписания о прекращении нарушений антимонопольного законодательства, а одно дело – в стадии рассмотрения.*

*Значительно увеличилось в 2001 – 2002 гг. количество дел, связанных с нарушением статьи 7 Закона о конкуренции со стороны Госкомрыболовства России, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органы рыбоохраны, входящих в систему Госкомрыболовства России. За 2002 г. только МАП России возбуждено и рассмотрено 4 дела.*

*Так, МАП России было рассмотрено дело о нарушении Госкомрыболовством России и Администрацией Магаданской области пункта 1 статьи 7 Закона о конкуренции, выразившемся в необоснованном предоставлении ОГУП “Магаданское предприятие по добыче и переработке морепродуктов” льгот, ставящих его в преимущественное положение по отношению к другим рыбодобывающим предприятиям области, и создании дискриминирующих условий деятельности этих предприятий в результате распределения промышленных квот на вылов минтая.*

*По результатам рассмотрения указанного дела было принято решение о нарушении Госкомрыболовством России антимонопольного законодательства*

*и рекомендовано Госкомрыболовству России в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.20000 № 1010 разработать проект Положения о порядке распределения промышленных квот на вылов (Добычу) водных биологических ресурсов, выделяемых субъектами Российской Федерации, территории которых прилегают к морскому побережью, для распределения между заявителями, с последующей его регистрацией в Минюсте России.*

В данных случаях предпосылкой для необоснованности подобных решений является отсутствие необходимой нормативной правовой базы.

Этот недостаток, в частности, призваны ликвидировать те изменения в законе о железнодорожном транспорте, которые внесены в целях законодательного обеспечения реформы МПС России, направленной на разделение властных и хозяйственных функций, обеспечение недискриминационного доступа к инфраструктуре железнодорожного транспорта общего пользования, выделение конкурентных сфер деятельности из естественно-монопольного сектора.

Однако проблема не исчерпывается недостатками законодательства. Практика антимонопольных органов показывает, что большинство нарушений антимонопольного законодательства, совершаемых на федеральном уровне, так или иначе связаны с отсутствием нормативного регулирования конкретных сфер общественных отношений даже на ведомственном уровне. Это позволяет органам власти использовать существующие правовые пробелы в своих интересах, часто нарушая требования антимонопольного законодательства.

Заполнение имеющегося правового вакуума федеральными органами исполнительной власти осуществляется зачастую без соблюдения Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.97 № 1009. Принятые вопреки требованиям указанного постановления в форме писем, телеграмм, а также направленные для исполнения не прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России и не опубликованные в установленном порядке ведомственные акты чаще всего становятся объектом контроля антимонопольных органов.

В 2002 г. МАП России было рассмотрено дело, возбужденное по признакам нарушения МНС России статьи 12 Федерального закона “О защите конкуренции на рынке финансовых услуг”, выразившегося в совершении МНС России действий, ограничивающих конкуренцию на рынке финансовых услуг, препятствующих деятельности отдельных финансовых организаций по предоставлению финансовых услуг отдельным лицам, деятельность которых связана с поставками товаров, оказанием услуг и выполнением работ, облагаемых в соответствии с налоговым законодательством, по налоговой ставке 0 процентов, и, тем самым, ущемляющих интересы таких финансовых организаций.

В ходе рассмотрения дела было установлено, что нарушения связаны с принятием МНС России и направлением для исполнения актов, имеющих



*внутренний характер. Более того, данные акты не направлялись на государственную регистрацию и не были опубликованы в установленном порядке.*

Ряд нарушений федеральными органами исполнительной власти антимонопольного законодательства вызван недостаточной сбалансированностью контрольных (надзорных) функций, возложенных на них. Нередки случаи избыточности полномочий, а также пересечения сфер, в которых федеральные органы исполнительной власти осуществляют контроль (надзор), что и приводит к увеличению административных барьеров, которые становятся необоснованно тяжелым бременем для хозяйствующих субъектов, а нередко приводят к фактической невозможности осуществления ими хозяйственной деятельности.

Многие факты нарушения антимонопольного законодательства вызваны стремлением федеральных органов исполнительной власти увеличить финансирование своей деятельности, помимо средств, выделяемых из федерального бюджета.

В настоящее время продолжается практика создания федеральными органами исполнительной власти подведомственных государственных учреждений, которым, используя установленные законодательством правовые механизмы и обосновывая свои действия необходимостью «оптимизации расходов федерального бюджета на государственное управление», передана часть публичных функций.

Создание подведомственных учреждений осуществляется федеральными органами исполнительной власти в соответствии с российским законодательством (в частности, статья 120 ГК Российской Федерации, статья 31 Федерального закона «О некоммерческих организациях»).

При этом в учредительных документах учреждений, созданных федеральными органами исполнительной власти, устанавливается лишь частичное финансирование их деятельности за счет бюджетных средств. Иным источником их финансирования определяются доходы от деятельности по выполнению работ (услуг), осуществляемой на возмездной (договорной) основе.

Такой порядок финансирования организаций, созданных в форме учреждений, формально не противоречит требованиям гражданского законодательства. Однако, коммерциализация деятельности, связанная с осуществлением властных полномочий, а равно наделение государственных учреждений функциями государственно-властного характера и функциями хозяйствующего субъекта приводят к искажению принципов государственного управления, установлению дополнительных административных барьеров, способствует росту недоверия к государственным структурам.

Характерным примером наделения федеральными органами исполнительной власти своими функциями хозяйствующего субъекта является создание Минкультуры России Государственного учреждения «Дирекция по строительству, реконструкции и реставрации» (далее ГУ «Дирекция...»),

*В Уставе ГУ “Дирекция...” в качестве основных целей его создания и деятельности обозначены – выполнение федеральных целевых программ в области культуры, а также осуществление контрольных функций самого Минкультуры России за выполнением тех же федеральных целевых программ (пункт 2.1. Устава).*

*Таким образом, наряду с осуществлением контрольных функций ФОИВ (Минкультуры России) ГУ “Дирекция...” Уставом предоставлено право заниматься “предпринимательской деятельностью и оказывать платные услуги” (п. 2.21. Устава – осуществление мероприятий по строительству, капитальному ремонту, реконструкции объектов и реставрации памятников истории и культуры; п. 2.2. Устава – осуществление функций заказчика-застройщика; проведение ремонтно-реставрационных работ на объектах культурного наследия, находящихся во собственности Российской Федерации, расположенных за рубежом и др.)*

*Понимая объем задач и функций Минкультуры России и осознавая объективные трудности в осуществлении всеобъемлющего контроля за ходом выполнения федеральных целевых программ, следует согласиться с целесообразностью и возможностью передачи части функций Минкультуры России ГУ “Дирекция...”. Однако, недопустимо одновременное предоставление тому же ГУ “Дирекция...” полномочий по выполнению целевых программ, ход реализации которых оно же (ГУ “Дирекция...”) контролирует.*

*Пример создания федеральными органами исполнительной власти государственных учреждений, деятельность которых направлена на обеспечение выполнения функций самого федерального органа исполнительной власти и, которому одновременно предоставлено право осуществлять предпринимательскую деятельность, - подведомственное Госстрою России Государственное учреждение “Федеральный Лицензионный центр при Госстрое России” (далее ГУ ФЛЦ).*

*Вследствие тесной организационной взаимосвязи ГУ ФЛЦ с Госстроем России лица, желающие получить лицензию Госстроя России на осуществление таких видов деятельности, оказываются вынужденными обращаться за услугами ГУ ФЛЦ.*

*Выполняемые ГУ ФЛЦ на платной основе работы (услуги) находятся в неразрывной связи с возложенными на Госстрой России функциями и полномочиями по лицензированию отдельных видов деятельности в области проектирования и строительства.*

*Фактически деятельность ГУ ФЛЦ направлена на обеспечение (в т.ч. техническое) деятельности Госстроя России по лицензированию, но существование ГУ ФЛЦ в качестве промежуточного звена в процессе лицензирования не упрощает указанный процесс, а лишь затрудняет его, вынуждая соискателей лицензии нести дополнительные, не предусмотренные законодательством Российской Федерации о лицензировании расходы в ходе получения лицензии на осуществление деятельности в области проектирования и строительства.*

Также показательна ситуация, сложившаяся в системе государственного энергетического надзора.

*В данную систему входят созданные в форме государственных учреждений региональные госнефтеинспекции, основной задачей которых является проведение обязательных энергетических обследований организаций и выдача заключений от имени соответствующих управлений государственного энергетического надзора в субъектах Российской Федерации.*

*Однако региональным госнефтеинспекциям наряду с иными платными услугами (работами), предоставлено право проводить обязательные энергетические обследования организаций, осуществляющих деятельность по хранению нефти и продуктов ее переработки, и выдавать заключения по результатам указанных обследований на основании договоров (на платной основе). стоимость таких работ определяется договорами и зависит от объема работ (Приказ Минтопэнерго России от 21.07.99 № 241).*

*Таким образом, осуществление региональными госнефтеинспекциями функции государственно-властного характера (проведение обязательных энергетических обследований организаций и выдача заключений) обусловлено заключением возмездных договоров.*

Нельзя не отметить еще одну ситуацию, неразрывно связанную с совмещением властных функций с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделения хозяйствующих субъектов властными функциями.

Содержащийся в абзаце 2 пункта 3 статьи 7 Закона о конкуренции запрет не носит абсолютный характер, поскольку в Законе о конкуренции указано на возможность существования предусмотренных законодательными актами Российской Федерации случаев, в которых допускается совмещение федеральными, региональными и местными органами исполнительной власти функций хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

Такие “исключительные случаи” приводят к искажению конкурентной среды и ущемлению интересов хозяйствующих субъектов, действующих на одном рынке с органом власти, которому предоставлено право самофинансироваться за счет доходов, полученных от деятельности на том же рынке.

В качестве одного из таких “исключительных случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации”, МАП России рассматривает деятельность подразделений милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел.

*Подразделения милиции вневедомственной охраны в составе милиции общественной безопасности входят в систему государственных органов исполнительной власти (статьи 1 и 9 Закона РСФСР “О милиции” от 18.04.91 № 1026-1 (далее Закон о милиции)) и при этом в соответствии со статье 35 Закона о милиции финансируются за счет средств, поступающих на основе договоров. Данное положение Закона о милиции конкретизировано пунктом 10 Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской*

*Федерации от 14.08.92 № 589, согласно которому вневедомственная охрана осуществляет свою деятельность на принципах самоокупаемости, самофинансирования и содержится за счет специальных (внебюджетных) средств, поступающих по договорам от собственников.*

*Кроме того, поскольку указанные подразделения входят в систему органов исполнительной власти, то они не являются хозяйствующими субъектами в смысле статьи 4 Закона о конкуренции, поэтому не могут рассматриваться МАП России в качестве субъекта нарушения статей 5 – “Злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке”, 6 – “Соглашения (согласованные действия) хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию”, 10 – “Формы недобросовестной конкуренции” Закона о конкуренции.*

*Складывается ситуация, при которой наряду с оказывающими охранные услуги хозяйствующими субъектами на рынке охранных услуг осуществляют хозяйственную деятельность подразделения милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел, при этом положения антимонопольного законодательства на последних не распространяются в силу их специфического правового статуса, установленного законодательством Российской Федерации.*

*Похожая ситуация складывается в системе органов государственной противопожарной службы МЧС России.*

*В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 21.12.94 № 69-ФЗ “О пожарной безопасности” Государственная противопожарная служба МЧС России (далее – ГПС) организует и осуществляет государственный пожарный надзор в Российской Федерации, при этом ГПС в целях организации предупреждения пожаров и их тушения на предприятиях может создавать объектовые подразделения.*

*В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 21.12.94 № 69-ФЗ “О пожарной безопасности” и постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23.08.93 г. № 849 “Вопросы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации и организации ГПС МВД Российской Федерации” ГПС при осуществлении функций государственного пожарного надзора помимо средств федерального бюджета и бюджетов Российской Федерации финансируется за счет средств организаций, содержащих подразделения ГПС на основе договоров (в том числе объектовые подразделения).*

*Таким образом, подразделениям ГПС законодательным актом предоставлено право осуществлять на возмездной основе деятельность по предупреждению и тушению пожаров. Вместе с тем, данный вид деятельности, указан в статье 17 Федерального закона от 08.08.2001 “О лицензировании отдельных видов деятельности”, как разрешенный к осуществлению любыми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями при условии получения ими соответствующей лицензии.*

*Изложенное позволяет говорить о реальных предпосылках к развитию “нездоровой” конкуренции на рынке услуг по предупреждению и тушению пожаров.*

Приведенный перечень примеров не является исчерпывающим, а лишь наглядно демонстрирует неоднозначность сложившейся ситуации. В настоящее время МАП России рассматривает вопрос о правомерности оказания платных услуг такими государственными учреждениями и организациями как Федеральное государственное учреждение «Всероссийский государственный научно-исследовательский институт контроля, стандартизации и сертификации ветеринарных препаратов - Центр качества ветеринарных препаратов и кормов» (Минсельхоз России); центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах Российской Федерации (Минздрав России); центры стандартизации, метрологии и сертификации (Госстандарт России).

Кроме того, остается открытым вопрос о правомерности совмещения организациями и учреждениями Государственной ветеринарной службы Российской Федерации выполнения надзорных (контрольных) функций с оказанием платных услуг.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время **объективно сложилась ситуация, когда при органах власти, вследствие искаженного толкования законодательства и собственно природы государственных органов возникают разного рода структуры, выполняющие на платной основе работы (услуги), тесно связанные с осуществляемыми ими же функциями государственно-властного характера, либо совмещающие деятельность по обслуживанию выполнения органами государственной власти возложенных на них функций с проведением платных работ (услуг), зачастую навязываемых контрагенту.**

Проблема совмещения государственными учреждениями функций органов власти и хозяйствующих субъектов неоднократно поднималась на заседаниях Комиссии Правительства Российской Федерации по сокращению административных ограничений в предпринимательстве и оптимизации расходов федерального бюджета на государственное управление, что отражено в решениях, принятых Комиссией (например, по госнефтеинспекции, трудинспекции).

Решением этой проблемы может стать ликвидация или значительное упорядочение изъятий из содержащегося в Законе «О конкуренции» запрета на совмещение функций органов власти с функциями хозяйствующих субъектов. По поручению Правительства РФ разрабатывается законопроект, устраняющий изъятия из запрета на совмещение осуществления функций органов исполнительной власти и местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций, в том числе функций и прав органов государственного надзора, с коммерческой деятельностью (на договорной основе).

В проекте также предусматривается:

введение процедур доказательства необходимости государственного или иного вмешательства в экономику и процедур периодической оценки

эффективности регулирующих мер с возможным отказом от государственного вмешательства по результатам данной оценки;

разработка программы реорганизации системы государственного контроля и надзора в сфере предпринимательской деятельности, включающей пересмотр и сокращение контрольных и надзорных полномочий органов государственной власти.

Несомненно следует поддержать позицию МАП РФ о принятии дополнительных мер по установлению обязанности согласования с антимонопольными органами проектов решений органов власти о предоставлении ими льгот и преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам. Подписание Договора о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС, а также проведение переговоров о присоединении России к ВТО, налагают на Россию обязательства по адаптации законодательства о предоставлении льгот и преимуществ к международным правовым нормам, предусматривающим разделение льгот и преимуществ на три категории: запрещенные, разрешенные, предоставляемые с разрешения соответствующего конкурентного ведомства. С учетом этого необходима настройка системы контроля таким образом, чтобы внимание антимонопольных органов было сконцентрировано на случаях предоставления льгот и преимуществ, оказывающих реальное влияние на состояние конкурентной среды, определение перечня случаев предоставления льгот и преимуществ, не требующих предварительного согласования, включив в него решения о предоставлении льгот и преимуществ общего характера и мер компенсации затрат хозяйствующих субъектов. В связи с внесением в российское антимонопольное законодательство правового опыта ЕС в модернизации российского законодательства планируется предусмотреть следующие положения:

дальнейшее увеличение пороговой величины балансовой стоимости активов юридических лиц в соответствии с требованиями ст.17 и 18 Закона РФ «О конкуренции; обеспечение контроля предоставления государственной помощи в соответствии со ст. 7 Закона РФ «О конкуренции»;

разработка процедуры учета антимонопольными органами мнений участников сделки и иных заинтересованных лиц в процессе рассмотрения антимонопольными органами конкретных сделок;

повышение транспарентности деятельности антимонопольных органов. (Решение Коллегии МАП РФ от 15.04.2003).

Необходимо отметить, что практика федеральных органов исполнительной власти в хозяйственной сфере слишком масштабна. Она порождает и тиражирует большое число однотипных по своему составу нарушений. На данном этапе существует острая необходимость принятия кардинальных мер по разрешению данной ситуации (совмещение властных и хозяйственных функций). Ее сохранение приводит к искажению конкурентной среды, поскольку приближенные к органам исполнительной власти структуры объективно получают “режим наибольшего благоприятствования” при осуществлении предпринимательской деятельности.

Следует обратить внимание еще на одну проблему. В настоящее время наряду с федеральными органами исполнительной власти, структура которых утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17.05.2000 № 867 “О структуре федеральных органов исполнительной власти”, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации созданы и действуют многочисленные органы, которые не являются ни федеральными органами исполнительной власти, ни органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ни органами местного самоуправления, но при этом осуществляют функции государственного контроля (надзора).

В числе таких органов: Государственная хлебная инспекция при Правительстве Российской Федерации - государственный орган при Правительстве Российской Федерации; Государственная комиссия по радиочастотам, Государственная комиссия по информатизации при Минсвязи России – органы, осуществляющие свою деятельность на коллегиальной основе; Федеральная инспекция труда – единая федеральная централизованная система государственных органов; Российская транспортная инспекция Минтранса России; Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей Минэкономразвития России и другие.

Принимаемые указанными органами акты согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 13.08.97 № 1009 не являются нормативными правовыми актами, тем не менее, в соответствии с положениями об указанных органах, являются обязательными для исполнения предприятиями, учреждениями, организациями независимо от их форм собственности и ведомственной принадлежности.

Принимаемые такими органами акты и совершаемые ими действия нередко ограничивают самостоятельность, создают дискриминирующие или, напротив, благоприятствующие условия для деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, имеют своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов хозяйствующих субъектов или граждан.

В перечне нарушений антимонопольного законодательства, совершаемых федеральными органами исполнительной власти, следует указать расширительное толкование федеральными органами исполнительной власти нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, при издании ведомственных нормативных правовых актов, а также при осуществлении действий, направленных на ограничение конкуренции.

*Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.98 № 898 утверждены Правила оказания платных ветеринарных услуг. согласно пункту 1 Правил, они определяют порядок и условия предоставления платных ветеринарных услуг только физическим лицам. Платные ветеринарные услуги юридическим лицам предоставляются в соответствии со статьями 1 и 421 ГК Российской Федерации. Однако Минсельхоз России приказом от 20.01.92 № 2-27-145 утвердил Перечень платных услуг, оказываемых бюджетными организациями и учреждениями Государственной ветеринарной службы Минсельхоза России и физическим и юридическим лицам.*

*Таким образом, неверное, по мнению МАП России, толкование Правил, а также отсутствие утвержденных Правительством Российской Федерации перечня платных ветеринарных услуг и правил их оказания юридическим лицам, позволил Минсельхозу России установить собственный Перечень услуг для хозяйствующих субъектов, не имея на то законных оснований.*

*Кроме того, негативным (с точки зрения конкурентной политики) следствием неоднозначного толкования положений Правил стал приказ Главного государственного ветеринарного инспектора Российской Федерации от 09.10.2001 № 40 “О порядке реализации Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” (далее Приказ).*

*С одной стороны, пунктом 2.10 Приказа установлено, что за проведение мероприятий по контролю плата с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей не взимается. С другой стороны, в нем же (пункт 2.10 Приказа) установлены исключительные случаи, когда органы госветслужбы имеют право взимать плату. К ним относятся постоянные ежедневные мероприятия по контролю, проводимые органами госветнадзора в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации на объектах, с которыми заключены договоры на оказание платных ветеринарных услуг, а также случаи возмещения расходов на осуществление всех видов лабораторных исследований (испытаний) и ветеринарно-санитарной экспертизы продовольственного сырья и пищевых продуктов животного и растительного происхождения и другие виды услуг, отнесенные постановлением Правительства Российской Федерации к платным ветеринарным услугам. Однако статья 3 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)” установила единственное исключение, когда органы государственного контроля (надзора) взимают плату – это случаи возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.*

*Таким образом, исключительные случаи, установленные Приказом, не соответствуют федеральному закону, стали для деятельности хозяйствующих субъектов, вынужденных оплачивать расходы по осуществлению органами госветнадзора контрольных мероприятий. Необходимо обратить внимание на то, что Приказ не прошел государственную регистрацию в Минюсте России, но направлен для исполнения органами госветнадзора.*

*Ситуации на товарных рынках, где наряду с хозяйствующими субъектами хозяйственную деятельность осуществляет государственный орган, свидетельствуют о том, что условия конкуренции на таких рынках далеки от условий добросовестной конкуренции. Однако до внесения соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации МАП России не имеет возможности в полной мере оценивать деятельность “органа власти – хозяйствующего субъекта” с точки зрения антимонопольного законодательства.*



### **III. Акты и действия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления**

Большинство отмеченных нарушений антимонопольного законодательства имеет место и в практике органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Эти нарушения имеют ряд особенностей.

Главная особенность российского рынка на настоящем этапе его развития состоит в наличии в Российской Федерации наряду с “федеральным” ряда замкнутых “локальных”, “местных”, “региональных”, “межрегиональных” товарных рынков, границы которых часто искусственно привязываются к административным границам.

Территориальная замкнутость товарных рынков способствует сохранению и развитию монополизма на местном уровне. Факт территориальной замкнутости части товарных рынков для определенных товарных групп должен быть отнесен к существенным экономическим барьерам для развития внутреннего рынка, межрегионального товарообмена и конкуренции.

В основе государственной конкурентной политики лежит активное преодоление сохраняющейся территориальной сегментации рынков, а также усилившейся в условиях финансово-экономического кризиса августа 1998 г. опасной тенденции неоправданной регионализации экономики, устранение региональных, межрегиональных и отраслевых барьеров входа на рынки, в том числе административных препятствий организации новых фирм.

Центр и регионы должны обеспечивать единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, что гарантировано Конституцией Российской Федерации.

В тоже время многочисленные примеры расхождения содержания нормативных актов и действий, принимаемых на федеральном уровне, с одной стороны, и уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, с другой стороны. В то время, как федеральный центр работает над созданием предпосылок для равных условий конкуренции, на региональном уровне зачастую проводится прямо противоположная экономическая политика.

*1. Органами местного самоуправления шести из 23 муниципальных образований Орловской области были приняты нормативные акты, регулирующие отношения на рынке услуг по производству, хранению, закупкам и реализации зерна и продуктов его переработки. В результате экспертизы данных актов на соответствие требованиям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству в 2001 г. были выявлены административные барьеры, препятствующие свободному обращению зерна и продуктов его переработки между регионами. После вмешательства*

антимонопольных органов нарушения были устранены в основном в добровольном порядке.

2. В Москве в Московском городском казначействе открыты только 600 лицевых счетов распорядителей и получателей бюджетных средств, а в кредитных организациях столицы – 9000 бюджетных счетов города. Бюджетный кодекс России требует привлекать коммерческие банки для обслуживания счетов бюджета, только если подразделения Банка России отсутствуют в регионе или не имеют возможности выполнять эти функции.

Следует отметить, что подавляющее число дел, связанных с нарушением статей 7, 8 Закона о конкуренции, возбуждаются территориальными управлениями МАП России в отношении органов местного самоуправления. Многие из выявленных незаконных ограничений связаны с препятствованием законной деятельности предприятий, составляющих инфраструктуру городского хозяйства. В отраслевом разрезе преобладают дела по фактам нарушений:

**на потребительском рынке товаров, работ, услуг** – розничная торговля (незаконное введение сертификации услуг розничной торговли, регистрации торговых предприятий в органах исполнительной власти, введения обязательного представления различных документов, не предусмотренных законодательством, установления предельных торговых надбавок к свободным отпускным ценам предприятий-изготовителей, запреты на торговлю в ночное время, на установку киосков, запреты на продажу и перемещение товаров и другие);

1. Территориальное управление МАП России по г. Москве и Московской области возбудило дело в отношении Совета депутатов Раменского района Московской области, которое своим решением от 26.12.2000 № 12/2 “О введении патента и утверждении Положения “О патенте на осуществление торговли и оказание услуг в утверждении Положения “О патенте на осуществление торговли и оказание услуг в Раменском районе” установило незаконный порядок предоставления заявителями ряда документов на платной основе, не предусмотренных нормативными правовыми актами.

2. Астраханское территориальное управление возбудило дело в отношении Главы администрации Астраханской области, который постановлением от 18.04.2001 № 213 “Об установлении порядка оборота обнаруженной и изъятой рыбы и рыбной продукции” установил запрет на реализацию рыбы и рыбной продукции осетровых пород на рынках Астраханской области, что по своей сути явилось административным барьером к свободному перемещению товаров в пределах единого экономического пространства, установленного Конституцией Российской Федерации. В связи с противоречием данного акта пункту 1 статьи 7 Закона о конкуренции в отношении Главы администрации Астраханской области было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства и выдано предписание о приведении постановления в соответствие с действующим законодательством.

**в сфере перевозки пассажиров автотранспортом** – незаконное установление преимуществ для муниципальных предприятий автотранспорта и создание барьеров для деятельности на этом рынке коммерческим автотранспортным предприятиям, создание неравных условий доступа на рынок, а также проведение конкурсов и предъявление требований о заключении перевозчиками договоров на право осуществления пассажирских перевозок на муниципальных маршрутах, в случаях, не относящихся к размещению заказа на оказание услуг (выполнение работ) для муниципальных нужд, и другие (значительное количество жалоб хозяйствующих субъектов, занимающихся пассажирскими перевозками автотранспортом, на действия органов местного самоуправления, направленные на ограничение конкуренции и ущемление их интересов отмечено в 2001-2002 гг. практически во всех регионах).

*В 2002 г. МАП России принял к своему производству и рассмотрел дело, возбужденное по признакам нарушения органами местного самоуправления г. Оренбург пункта 1 статьи 7 Закона о конкуренции, выразившегося в принятии Оренбургским городским Советом Постановления от 22.02.2002 № 14 (далее – Постановление) и издании во исполнение указанного постановления Распоряжения Главы г. Оренбург от 06.05.2002 № 1557-р (далее – Распоряжение), ограничивающих самостоятельность хозяйствующих субъектов и необоснованно препятствующих их деятельности в сфере перевозок пассажиров.*

*В ходе рассмотрения дела было установлено, что упомянутые акты, установили такой порядок, при котором для получения права осуществлять на коммерческой основе перевозки пассажиров на муниципальных маршрутах г. Оренбурга, перевозчикам необходимо пройти конкурсный отбор, по результатам которого с ними заключается договор на право пользования муниципальной транспортной сетью (конкретным маршрутом).*

*Было также установлено, что в результате реализации указанных актов, ограничивается самостоятельность хозяйствующих субъектов, имеющих в соответствии с законодательством Российской Федерации право осуществлять деятельность по перевозке пассажиров (получивших соответствующие лицензии), и создаются благоприятствующие условия деятельности победителям конкурса, заключающиеся в отсутствии других конкурентов в связи с исключением доступа на рынок других хозяйствующих субъектов в течение года (до проведения следующего конкурса).*

*По результатам рассмотрения дела МАП Россия было принято решение о признании органов местного самоуправления города Оренбурга (Администрации г. Оренбурга и Оренбургского городского Совета) нарушившими пункт 1 статьи 7 Закона о конкуренции в части необоснованного препятствования деятельности хозяйствующих субъектов на рынке пассажирских перевозок, путем принятия Постановления и Распоряжения, а также совершения действий, ограничивающих самостоятельность хозяйствующих и создающих благоприятствующие условия деятельности отдельным хозяйствующим субъектам, что, в свою*

*очередь, приводит к ограничению конкуренции и ущемлению интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по перевозке пассажиров в городе Оренбурге, и выдано предписание об устранении допущенного нарушения.*

Распространенными на уровне органов местного самоуправления также являются нарушения, связанные с указаниями о приоритетном заключении договоров о поставке товаров, оказании услуг, введением налогов, сборов и иных платежей, не предусмотренных федеральным законодательством.

В условиях постоянного недофинансирования местных бюджетов органы местного самоуправления осуществляют попытки использовать предпринимательские структуры в качестве источника финансовых и имущественных поступлений на внебюджетные счета, расходование денежных средств с которых производится, как правило, бесконтрольно.

Неправомерное предоставление тех или иных льгот, исключительных прав и преимуществ одному или нескольким хозяйствующим субъектам также существенно влияет на состояние конкуренции.

Следует отметить, что органы власти, рассматривая вопрос о возможности предоставления субсидий отдельным предприятиям, осуществляющим свою деятельность на территории их региона, зачастую упускают из вида, что географические границы рынка редко совпадают с границами конкретных административных единиц. В результате – предоставление льготного режима деятельности для предприятий одного региона приводит к нарушению конкурентной среды на товарном рынке в целом.

*В адрес Самарского территориального управления МАП России поступили обращения Самарской Губернской Думы и Администрации Самарской области и просьбой проанализировать ситуацию, сложившуюся в Самарской области в результате снижения крупнейшими молокоперерабатывающими предприятиями области закупочных цен на молоко в летний период 2002 г. на 30% по сравнению с началом 2002 года и на 25 % по сравнению с аналогичным периодом 2001 г.*

*По информации заявителей, одним из самых крупных молокоперерабатывающих предприятий Самарской области ОАО “Самаралакто” летом 2002 г. была установлена закупочная цена молока ниже себестоимости производства молока, что крайне негативно отразилось на рентабельности производителей молока, осуществляющих свою деятельность на территории Самарской области.*

*В результате анализа состояния рынков производства и переработки молока в указанном регионе было установлено, что причиной столь значительного снижения закупочных цен на молоко ОАО “Самаралакто” является то, что необходимый объем молока поставляется данному предприятию молокопроизводителями из соседних с Самарской областью регионов. При этом установленный ОАО “Самаралакто” уровень цен был приемлем для молокопроизводителей, осуществляющих свою деятельность в*

*тех регионах, где были приняты решения о предоставлении субсидий на продукцию животноводства.*

Безусловно, поддержка исполнительной властью отдельных предприятий и отраслей является неотъемлемым элементом государственной экономической политики. Однако неправомерное предоставление государственных средств, тех или иных льгот и преимуществ может существенно влиять на состояние конкуренции, структуру издержек производства, привести к нерациональному использованию ограниченных государственных ресурсов, сдерживанию необходимых структурных изменений в экономике за счет искусственного поддержания неконкурентноспособных и нежизнеспособных производств. Бесконтрольное и законодательно не урегулированное выделение финансовых средств и предоставление льгот и преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам со стороны органов исполнительной власти создает благоприятную почву для коррупции и иных преступлений в экономической сфере.

Еще один блок проблем – маркирование потребительских товаров идентификационными марками, которое вводится нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации под разными наименованиями и под предлогом борьбы с некачественными товарами является одним из наиболее распространенных ограничений предпринимательской деятельности. В ряде субъектов Российской Федерации такое маркирование получило распространение и вводилось не только на алкогольную продукцию, но и на табак и табачные изделия, видео- и аудио-продукцию, чай, кофе, косметику, безалкогольные напитки, минеральную воду и др.

В подготовленном в 2001 г. докладе МАП России “О конкурентной политике Российской Федерации (1999-2001 гг.)” было отмечено, что рынок алкогольной продукции наиболее часто подвергается антиконкурентным действиям со стороны органов исполнительной власти. Регулирование оборота алкогольной продукции на региональных рынках преследует различные цели, включая протекционизм в отношении местных производителей, поддержку государственных предприятий, работающих в сфере производства, хранения, реализации алкогольной продукции, увеличение налоговых поступлений и иных доходов своего регионального бюджета.

Однако, с принятием поправок в ст. 12 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», таких нарушений не выявлено.

Преимущественно на региональном уровне существует и еще одна проблема. Законодательством Российской Федерации предусмотрены случаи двойного финансирования целого ряда государственных контрольных и надзорных учреждений (центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора, учреждения государственной ветеринарной службы Российской Федерации, учреждения государственного энергетического надзора в Российской Федерации). Такие организации используют свой законодательно установленный двойной статус, нарушают законодательство Российской Федерации, в частности, Закон о конкуренции. Суть нарушений, как правило, состоит: в необоснованном препятствовании осуществлению

деятельности хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере; ограничении самостоятельности хозяйствующих субъектов; создании дискриминационных условий деятельности отдельных хозяйствующих субъектов.

На практике существует проблема привлечения таких организаций к ответственности за нарушение конкурентного законодательства.

Она заключается в том, что, несмотря на наличие властных функций, перечисленные службы не могли быть отнесены ни к одному из субъектов нарушений статей 7 и 8 Закона о конкуренции, поскольку не являлись ни федеральными, ни региональными органами исполнительной власти.

Однако в настоящее время ситуация изменилась в связи с внесением в октябре 2002 г. изменений и дополнений в Закон о конкуренции, благодаря которым антимонопольный контроль деятельности организаций, не являющихся органами власти, но при этом наделенных их функциями.

#### **IV. Соглашения и согласованные действия органов власти. Конкурсы**

До сих пор серьезной проблемой в практике антимонопольного законодательства является выявление и пресечение соглашений или осуществления согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций между собой либо между ними и хозяйствующим субъектом, в результате которых имеются или могут иметь место недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов. Такие соглашения (согласованные действия) прямо запрещены статьей 8 Закона о конкуренции. При этом наиболее актуальной для МАП России остается проблема доказывания таких фактов.

Объективное отсутствие прямых доказательств (выраженных в какой-либо материальной форме), свидетельствующих о заключении органами власти таких соглашений, часто приводит к тому, что антимонопольные органы вынуждены прекращать дела, возбужденные по признакам нарушения статьи 8 Закона о конкуренции.

*В 2002 г. МАП России возбудил в отношении Минтруда России дело по признакам нарушений законодательства, допущенных в ходе проведения Минтрудом России открытых конкурсов на размещение заказов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд по лотам “ 118 и № 119.*

*По результатам рассмотрения МАП России представленных документов с учетом объяснения сторон, а также лиц, участвующих в деле, наличие фактов нарушения статьи 8 Закона о конкуренции не было подтверждено. В связи с этим данное дело пришлось прекратить.*

*Вместе с тем, материалы, свидетельствующие о фактах нарушения Минтрудом России законодательства Российской Федерации о конкурсах на*

*размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, выявленные Комиссией в ходе рассмотрения дела направлены в Минэкономразвития России по принадлежности.*

Вместе с тем, негативные последствия для конкурентной среды, возникающие в связи с нарушением органами власти требований статьи 8 Закона о конкуренции, характеризуются прежде всего своей масштабностью, способной не только ограничить конкуренцию на определенном товарном рынке, но и привести к устранению ее как таковой.

Большое число нарушений антимонопольного законодательства тем или иным образом связано с нарушением правил конкурсного распределения государственных и муниципальных заказов.

Причиной этого, по мнению МАП России, является, в том числе недостаточно подробная законодательная регламентация порядка проведения конкурсов, а также случаев, в которых проведение таких конкурсов необходимо.

*Так, недостаточно конкретное определение “государственных нужд”, предложенное в Федеральном законе от 06.05.99 № 97-ФЗ “О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд”, по мнению МАП России, привело к ограничению конкуренции на рынке ритуальных услуг, вследствие проведения Минобороны России конкурса по отбору организации для оказания услуг по изготовлению и установке надгробных памятников погибшим (умершим) военнослужащим, по результатам проведения которого был заключен договор от 03.06.2002 между Минобороны России и Военно-мемориальной компанией на оказание указанных услуг. По мнению МАП России, в данном случае Минобороны России не имело права организовывать подобный конкурс, поскольку заказчиком таких услуг являются родственники погибших (умерших) военнослужащих, а не Минобороны России.*

Необходимо отметить, что практически во всех органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления работа по размещению бюджетных средств на конкурсной основе находится в начальной стадии.

Анализ информации, поступающей из территориальных управлений МАП России свидетельствует о складывающейся практике объявления открытых конкурсов и торгов лишь в тех случаях, когда отсутствуют местные поставщики и есть необходимость привлекать иногородних хозяйствующих субъектов. Имеются факты, когда выполнение заказа поручается конкретному предприятию для предотвращения его банкротства или ликвидации.

## **2. Повышение эффективности управления государственной собственностью**

Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002-2004 гг.) в качестве одного из основных

направлений действий Правительства Российской Федерации предусмотрен поэтапный отказ от использования права хозяйственного ведения и оптимизации количества унитарных предприятий. Однако, как отмечалось Минимуществом России в докладе, подготовленном к заседанию Правительства Российской Федерации 06.02.2003 г., проведенная работа не принесла ощутимых результатов. В связи с этим Правительством Российской Федерации намечен к реализации комплекс мер по повышению эффективности управления государственной собственностью, в том числе оптимизации структуры и количества государственных унитарных предприятий (далее ГУП) и учреждений. Для решения конкретных задач по реализации данного комплекса мер необходимо привлечение антимонопольных органов.

Статьей 9 Закона “О конкуренции” с 12.10.2002 г. введены антимонопольные требования к проведению конкурса на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд и нужд местного самоуправления, предусматривающие в частности запрет на участие в конкурсе лиц, аффилированных с его организатором. Закреплено также право на обжалование результатов конкурса, в ходе которого были нарушены требования статьи 9, и признание их недействительными. Однако остается неурегулированным вопрос об участии ГУП в конкурсах на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. В 2002 г. конкурсы, организаторами которых являлись федеральные органы исполнительной власти, в основном выигрывали учрежденные ими ГУПы. Причинами такого положения вещей является не только нерешенность проблемы определения порядка ведомственной принадлежности ГУПов, но и недостаточно подробная законодательная регламентация как порядка проведения конкурсов, так и случаев, в которых проведение конкурсов обязательно.

В рамках конкурентной политики необходимо рассматривать государственные учреждения не только с точки зрения оптимизации системы управления государственной собственностью, но и с позиций минимизации их влияния на конкурентные отношения. В этих условиях важно определить отношение к практике двойного финансирования государственных учреждений.

Актуальной на данный момент остается проблема выравнивания условий доступа к природным ресурсам. Ее решение намечено в рамках подготовки проекта федерального закона «О недрах» путем закрепления антимонопольных требований к проведению торгов на право пользования участниками недр.

### **3. Интеллектуальная собственность**

Интеллектуальная собственность является важнейшим объектом экономической политики, направленной на поощрение инвестиций, расширение ассортимента и повышение качества продукции. Решение этих задач осуществляется, в том числе, в рамках антимонопольной политики,



проводимой путем предупреждения и пресечения недобросовестной конкуренции.

Анализ, проведенный антимонопольными органами, показывает, что основная доля выявленных фактов недобросовестной конкуренции связана с нарушением исключительных прав. При этом сохраняется наметившаяся в последние годы тенденция к увеличению количества дел, возбужденных по фактам таких нарушений.

Товарные знаки, выполняя функцию установления происхождения товара, тем самым обеспечивают ответственность производителя перед потребителем за качество продукции. Товарные знаки помогают удержать потребителя, что является не менее эффективным конкурентным преимуществом, чем привлечение новых потребителей. Проведенные исследования показывают, что предотвращение ухода только 5 % потребителей способно увеличить прибыль на 85 % в банковской системе, 50 % в сфере страхового бизнеса и 30 % в автосервисе. Товарный знак может являться также определяющим фактором для успешного выхода на рынок. Поэтому наиболее часто недобросовестная конкуренция выражается в незаконном использовании товарных знаков.

Особо сложность представляют случаи намеренного присвоения российскими компаниями товарных знаков известных зарубежных компаний, не охраняемых в России, с целью создания препятствий входа на рынок. Приняты поправки в Закон “О конкуренции” и корреспондирующие им поправки в Закон Российской Федерации “О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров”, суть которых сводится к тому, что описанные случаи могут квалифицироваться как недобросовестная конкуренция. Решения МАП России являются основанием для аннулирования регистрации товарного знака.

Другая проблема связана с тем, что, несмотря на положение статьи 54 Гражданского кодекса Российской Федерации о необходимости законодательного определения порядка регистрации и использования фирменных наименований, закон о фирменных наименованиях отсутствует, что вызывает сложности при пресечении использования хозяйствующими субъектами идентичных или сходных до степени смешения фирменных наименований.

Для решения этой задачи были приняты в 2002 г. изменения в Закон “О конкуренции”. Отныне антимонопольному органу предоставлено право выдачи хозяйствующим субъектам предписаний об изменении или ограничении использования фирменных наименований, что при отсутствии специального законодательного регулирования позволит улучшить правовую защищенность фирменных наименований. Однако законодательство по-прежнему не определяет детально, какие именно действия относятся к нарушениям прав на фирменное наименование, а также содержание права на фирменное наименование. В связи с этим Роспатенту совместно с МАП России и иными заинтересованными федеральными органами, исполнительной власти поручено разработать проект федерального закона “О фирменных наименованиях” (пункт

32 раздела I Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2003 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.02.2003 г. № 268-р).

## **V. Заключительные положения**

1. Правовое обеспечение антимонопольной деятельности в России имеет достаточно объемную нормативную базу и необходимую институциональную систему реализации. Антимонопольное законодательство рассредоточено по различным законодательным актам. Основным системообразующим нормативным актом является Федеральный закон «О конкуренции ...». Среди специалистов нет однозначного мнения о том, насколько единым должно быть антимонопольное законодательство. Законодательные акты регулирующие различные сферы (банковское дело) и отрасли хозяйственной деятельности (сельское хозяйство) более мобильны и детальны в учете специфики антимонопольных критериев и правил применительно к каждой отрасли или сфере. В этом смысле приоритет Закона «О конкуренции...» не является очевидной. Определенная опасность и сложность возникает в процессе правоприменения антимонопольных норм, когда не совпадает понятийный ряд различных законов и критерии тех или иных антимонопольных инструментов. В этом случае требуется безусловное и однозначное толкование положений антимонопольного законодательства и как следствие – ориентация на приоритет системного Закона «О конкуренции....
2. Наиболее сложной проблемой в осуществлении конкурентной политики является применение антимонопольных норм к субъектам публичной власти, к отношениям в сфере публичной собственности (государственной и муниципальной). По данным Госкомстата России государственная собственность в промышленности составляет около 18%. На самом деле реальный вес госсектора в экономике составляет более 60%. По сути дела экономика в России ( по данным Е.Г.Ясина) остается государственной. В этой ситуации наблюдается некий двойной стандарт отношения антимонопольных органов к хозяйствующим субъектам - имеют ли они отношение к публично-властным образованиям или нет. Приоритет как правило отдается публичной сфере.
3. Антимонопольная политика в России относится к уровню «очень большой политики». Ведь основную часть национального богатства производят «естественные монополисты», другие крупные финансово-промышленные группы с участием государства. Поэтому выравнивание условий конкуренции относится к области реального влияния крупнейших политических и финансовых групп. И Министерство по антимонопольной политике РФ на сегодняшний день выступает одним из рядовых исполнительных инструментов осуществления

антимонопольного законодательства. В этой связи, безусловно, необходимо повышать политико-правовой уровень антимонопольных органов в процессе обеспечения конкурентной политики.

4. Одной из проблем эффективной деятельности антимонопольных органов является координация их действий и полномочий, а также координации их полномочий с иными контрольными и надзорными органами. Избыточность полномочий, а также пресечения сфер, в которых федеральные органы исполнительной власти осуществляют контроль (надзор) приводит к необоснованному увеличению административных барьеров.
5. Основным злом российской практики взаимоотношения государственной власти и хозяйствующих субъектов является безусловная поддержка исполнительной властью отдельных предприятий и отраслей, в том числе неправомерное предоставление тех или иных льгот, исключительных прав и преимуществ одному или нескольким хозяйствующим субъектам. Эта ситуация самым пагубным образом влияет на состояние конкуренции, структуру издержек производства, приводит к нерациональному использованию ограниченных государственных ресурсов, сдерживанию необходимых структурных изменений в экономике за счет искусственного поддержания неконкурентоспособных и нежизнеспособных производств. Эта проблема опасна еще тем, что антимонопольные органы не способны справиться с ней самостоятельно.
6. Федеральному законодателю наконец более однозначно решить вопрос о совмещении государственными органами функций публичных органов власти и хозяйствующих субъектов, а также о передаче части публичных функций хозяйствующим субъектам.<sup>4</sup>

В сб. «Изменение и консолидация рыночного законодательства в контексте развития конституционного строя и судебной реформы в России». Научные материалы. Институт права и публичной политики. М.2004 г.

---

<sup>4</sup> В работе использованы аналитические материалы и справки МАП РФ.