

СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ

И.В. Князева

Сибирская академия госслужбы,
Новосибирск

В статье рассмотрены взаимообусловленность реальных экономических процессов, новые подходы к формированию политики антимонопольного регулирования, анализ показателей деятельности антимонопольного органа за десятилетний период в разрезе отдельных положений регламента рассмотрения дел и по статье 10, запрещающей антиконкурентные проявления в виде злоупотребления доминирующим положением.

Ключевые слова: Федеральная антимонопольная служба, антимонопольная политика, монополия, власть, злоупотребление доминирующим положением, конкурентная борьба, Закон «О защите конкуренции».

Эффективность функционирования общества и его социальное благосостояние достигается за счет результативности отдельных отраслей и уровня государственной политики. Виды инструментов государственной политики, направленной на корректирование экономического поведения и структуры рынка, разнообразны, мы же уделим наибольшее внимание государственной антимонопольной (конкурентной) политике, призванной обеспечивать такие условия функционирования рынка, при которых не возникает избирательного ущемления интересов конкурентов, нарушения прав потребителей и достигается максимальный социальный эффект: снижаются цены, расширяется ассортиментное предложение, увеличивается спектр предоставляемых услуг.

Антимонопольная политика – комплекс мер, направленных на демополизацию экономики, контроль и наблюдение за процессами концентрации на рынках,

пресечение монополистических действий и недобросовестной конкуренции, устранение административных барьеров и обеспечение условий для развития конкуренции на рынке, а также пропаганда и распространение знаний, способствующих созданию равных условий для всех участников рынка и формированию общественного сознания в пользу развития рыночных сил.

Конкурентная политика – более широкое явление, имеющее специальное предназначение и предполагающее комплекс пропагандистских и разъяснительных мероприятий по информированию субъектов рынка об их правах и обязанностях перед обществом и рынком. В европейской практике эта политика получила название «адвокатирование конкуренции».

Рассматривая содержательную сущность антимонопольной политики любого государства, исповедующего рыночные начала в экономике, в том числе Российской

Федерации, следует иметь в виду два уровня понимания этой политики¹.

В узком смысле антимонопольную политику принято сводить к мероприятиям антимонопольных органов и органов по регулированию деятельности субъектов временных и естественных монополий в части осуществления государственного контроля за соблюдением законов и иных нормативно-правовых актов, относящихся к системе конкурентного права.

В широком смысле государственная антимонопольная (конкурентная) политика охватывает почти весь круг решений, направленных на развитие экономики, повышение конкурентоспособности продукции и услуг национальных производителей, обеспечение эффективной занятости. В этом смысле конкурентная политика несет значительную социальную нагрузку, предопределяя широкое участие антимонопольных органов в выработке экономической и социальной политики государства в целом или по крайней мере тех ее направлений, которые могут непосредственно повлиять на конкурентную структуру рынка, деловую практику и решение социальных аспектов жизни общества.

Государство обязано выполнять важные экономические, социальные, организационные, координирующие, информационные функции для обеспечения рыночных условий предпринимательской деятельности, развития частного сектора. Стратегическая задача государственной антимонопольной политики по отношению к отдельным рынкам (отраслям) состоит в сохранении баланса конкурентных и монопольно-регулирующих

сил в рамках рабочей конкуренции (олигополии или монополистической конкуренции).

В связи с этим основными экономическими целями антимонопольной политики являются действия, направленные на оптимизацию рыночной структуры, нейтрализацию монополистической власти и различных методов ее проявления, корректировку невыгодных для общества экономических результатов для решения двух задач: повышения качества жизни и обеспечения конкурентоспособности российской экономики.

Достижение этих целей предполагает:

- организацию наблюдения за основными экономическими тенденциями и структурными изменениями на товарных и финансовых рынках федерального и регионального уровней;
- обеспечение единства экономического пространства страны посредством недопущения регионального сепаратизма и создания административных барьеров;
- проведение мероприятий по демополизации высокомонополизированных рынков и поддержке предпринимательства;
- обеспечение «прозрачности» создания, слияния и присоединения коммерческих организаций, процедур, предусматривающих концентрацию активов и рыночной власти;
- снижение барьеров входа на рынки новых экономических структур и обеспечение эффективного контроля за поведением доминирующих хозяйствующих субъектов;
- активизацию работы по профилактике и пресечению недобросовестной конкуренции на товарных рынках;
- упорядочение оказания государственной помощи;
- организацию антимонопольного контроля за поведением субъектов естественных монополий;

¹ Артемьев И. На силу нужно отвечать силой: беседа с рук. Федер. антимоноп. службы И. Артемьевым / вел М. Рубченко / И. Артемьев // Эксперт. – 2006. – № 34. – С. 62–67; Князева И. В. Конкурентная политика в России: учеб. пособие для вузов / И. В. Князева. – М.: Омега, 2009.

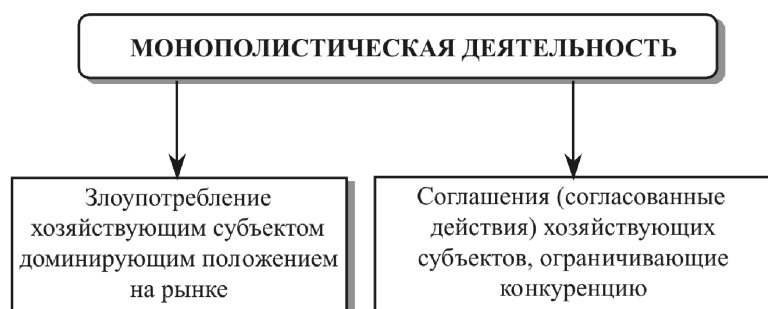


Рис. 1. Основные направления монополистической деятельности
(ст. 4. Закона «О защите конкуренции»)

- пропаганду основных требований и норм антимонопольного законодательства, разработку мероприятий, направленных на адвокати́рование конкуренции;
- создание условий для эффективного социального развития общества;
- продолжение реформы системы госзаказа, введение электронных аукционов, позволяющих обеспечить внедрение конкурентных норм при использовании бюджетных ресурсов.

В качестве *основных принципов* реализации антимонопольной политики можно обозначить следующие положения.

- Содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства, контроля за процессами концентрации.
- Предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.
- Недопущение устранения конкуренции органами власти, предоставление ими государственной и муниципальной помощи, приносящей конкурентные преимущества отдельным субъектам рынка.
- Принцип разумного подхода при применении норм антимонопольного законодательства, направленных на эффективное функционирование товарных рынков и конкуренции.

- Законность, гласность и публичность в действиях антимонопольных органов².

Понятие монополистической деятельности (базовое при рассмотрении характера нарушений антимонопольного законодательства в России) эволюционировало за последние 10 лет³. Ранее в содержательную сущность этой категории включались действия хозяйствующих субъектов (ХС) или органов исполнительной власти и местного самоуправления, направленные на недопущение, ограничение или устранение конкуренции. В настоящее время действия органов власти различных уровней исключены из понятийной характеристики монополистической деятельности и в круг объектов, попадающих под эту норму права, включены только хозяйствующие субъекты (рис. 1).

Злоупотребления доминирующим положением на товарном рынке как форма монополистических действий являются наиболее типичным и распространенным нарушением

² Артемьев И. На силу нужно отвечать силой: беседа с рук. Федер. антимонопол. службы И. Артемьевым / вел М. Рубченко / И. Артемьев // Эксперт. – 2006. – № 34. – С. 62–67; Князева И. В. Конкурентная политика в России: учеб. пособие для вузов / И. В. Князева. – М.: Омега, 2009.

³ Доклад руководителя Федеральной антимонопольной службы И. Ю. Артемьева // Материалы и решение расширенного заседания Коллегии Федеральной антимонопольной службы РФ от 02.03.2010 г.

антимонопольного законодательства на протяжении всего периода его существования.

Определение правовой природы и перечень форм злоупотреблений доминирующим положением изложены в статье 10 Закона «О защите конкуренции». В ней отмечается, что «запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирую-

щее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц» Основные виды злоупотреблений хозяйствующих субъектов своим доминирующим положением, которые могут иметь результатом ограничение

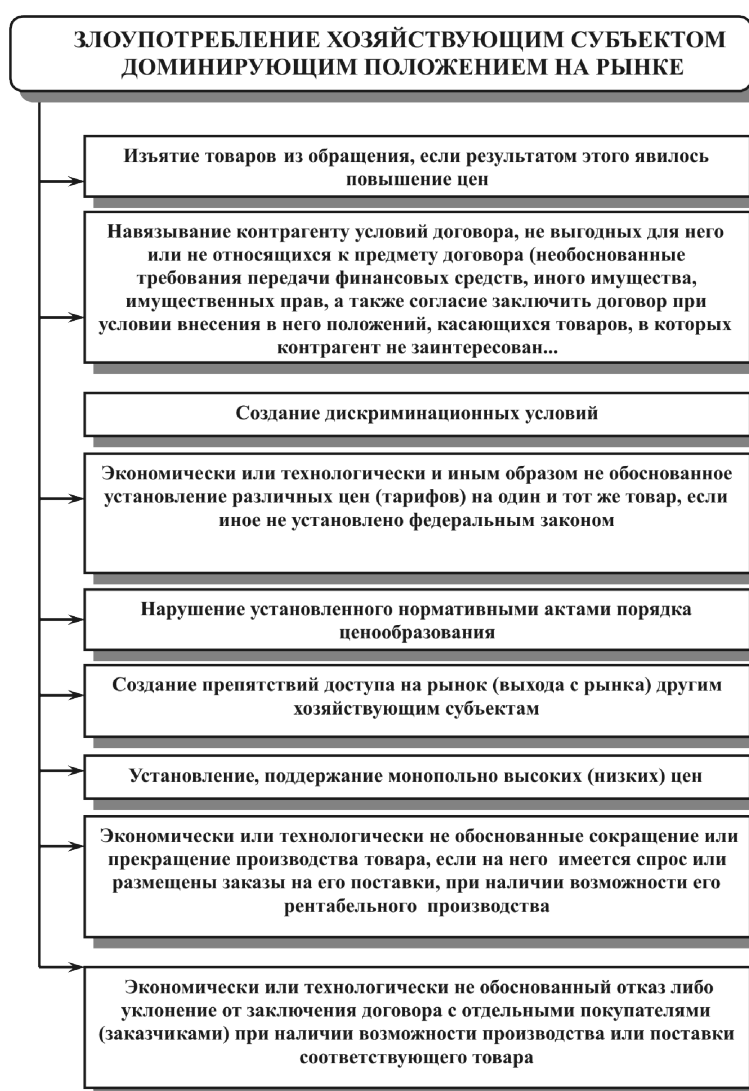


Рис. 2. Виды злоупотреблений хозяйствующим(их) субъектом(ов) доминирующим положением на рынке

Т а б л и ц а 1

**Динамика нарушений, связанных со злоупотреблением доминирующим положением
в 1999–2009 гг.***

№	Показатели	1999	2000	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009
1	Количество рассмотренных фактов по признакам нарушения и исполнению АМЗ (ст.10)	2097	2478	3129	3326	3687	4003	5403	6314	10396
2	Подтверждено нарушений	1026	1273	1537	1354	1320	1566	1890	2233	2535
	в % к числу рассмотренных фактов	48,91	51,37	46,12	40,7	35,84	39,12	34,98	35,37	24,4
3	Устранено без возбуждения дела	488	545	673	518	403	398	559	594	124
	в % к числу подтвержденных нарушений	47,80	42,81	43,79	38,26	30,5	25,42	23,58	26,6	4,9
4	Возбуждено дел	533	728	864	836	1026	1168	1331	1639	2411
	в % к числу подтвержденных нарушений	52,20	57,19	56,21	61,74	77,7	74,58	70,42	73,4	95,1
5	Выдано предписаний об устранении нарушений АМЗ	295	447	527	441	590	619	614	748	1251
	в % к числу возбужденных дел	55,35	61,40	61,00	52,75	57,5	53,0	46,13	45,64	51,9
6	Исполнено предписаний	224	316	329	303	354	395	409	476	735
	в % к числу выданных предписаний	82,0	70,69	62,43	68,71	58,5	63,81	66,61	63,64	58,8

* Статистические материалы Федеральной антимонопольной службы за 1999–2009 гг.

конкуренции или ущемление интересов других лиц⁴, представлены на рис. 2.

Статистический анализ деятельности антимонопольных органов за весь период показывает, что злоупотребление доминирующим положением хозяйствующих субъектов превалирует в структуре выявленных нарушений антимонопольного законодательства. На их долю в 2007–2009 гг. приходилось от 53 до 59 % рассмотренных ФАС РФ и его территориальными управ-

лениями заявлений (в 2009 г. 10 046 заявлений), что подтверждает тот факт, что ожидания ХС относительно наведения порядка на монополизированных товарных рынках в течение всего анализируемого периода остаются высокими.

Процент возбужденных дел из них не превысил четверти всех рассматриваемых по заявлениям дел, при этом их количество увеличилось в 2009 г. до 2411. За период с 1999 г. количество рассмотренных фактов нарушений (заявления и возбужденные дела по инициативе АМО) увеличилось почти в 5 раз, а доля возбужденных дел в

⁴ О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (в редакции Федеральных законов от 01.12.2007 318-ФЗ, от 29.04.2008 №58-ФЗ, от 17.07.2009 №164-ФЗ).

общем количестве признанных нарушений достигла 95 %. По 1251 делу были выданы предписания, из которых 735 исполнено (табл. 1). Процент предписаний по данному виду злоупотреблений составляет треть всех предписаний антимонопольных органов. В 2009 г. принято 1440 решений о признании нарушения по результатам рассмотрения дел в отчётном периоде, а по 880 делам за отчетный период проходили процедуры обжалования в судах различной инстанции, что и повлияло на снижение исполнительской дисциплины. Из обжалованных решений 150 признаны судом полностью недействительными, остальные 450 находятся в стадии судебного разбирательства.

Расчеты автора И.В. Князевой сделаны на основе материалов статистической отчетности ФАС России (МАП России) за период 1999-2009 гг.

По направлениям воздействия злоупотребления доминирующим положением можно объединить в две основные группы нарушений:

- злоупотребления по отношению к контрагентам по договору – поставщикам и потребителям;
- злоупотребления по отношению к субъектам, действующим на рынке, – реальным и потенциальным конкурентам

Навязывание контрагенту невыгодных условий договора является наиболее характерным нарушением предприятий, занимающих доминирующее положение. На их долю приходилось в 2009 г. около 22 % всех злоупотреблений (табл. 2), при этом за последние годы наметилось некоторое снижение доли этих видов злоупотреблений. Данный вид нарушений наиболее часто встречается в отраслях энергетики, транспорта, ЖКХ.

Под навязыванием контрагенту условий договора понимается отказ субъекта, занимающего доминирующее положение на соответствующем товарном рынке, заключить договор без выполнения невыгодных для контрагента условий.

Под дискриминирующими условиями, включаемыми в договор, понимаются те из них, которые ставят контрагента в неравное положение по сравнению с другими субъектами. Наиболее распространенный вид таких злоупотреблений – ценовая дискриминация (эксклюзивные скидки для отдельных групп потребителей, установление различных бонусов и вознаграждений особым потребителям и др.). Нередки злоупотребления в виде принудительного ассортимента, продажи в нагрузку, условий поставки. Примерами могут быть обязательное страхование имущества, являющегося предметом договора, у определенного страховщика, поставка оборудования только вместе с услугами по проведению его пусконаладочных работ, продажа компьютеров только вместе с программным обеспечением и расходными материалами, ограничения на осуществление каких либо действий, не оплачиваемая реклама и пр.

Необоснованные требования могут выражаться не только во включении таких условий в текст данного договора, но и в понуждении заключения отдельного договора с такими требованиями.

Второе место по факту злоупотреблений занимает необоснованный отказ от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) при наличии возможности безубыточного производства или поставки соответствующего товара, как реакция монополиста на нежелания субъектов рынка заключить договор на невыгодных для него условиях. На долю

Т а б л и ц а 2

**Структура нарушений по видам злоупотреблений доминирующим положением
по системе антимонопольных органов в 2005–2009 гг.**

Статьи закона	Удельный вес поданных заявлений, %				Удельный вес возбужденных дел, %			
	2005	2007	2008	2009	2005	2007	2008	2009
Ст. 10 Запрет на злоупотребление ХС доминирующим положением, всего: в том числе:	100	100	100	100	100	100	100	100
– установление, поддержание монопольно высокой цены товара	5,97	6,67	7,4	8,0	4,09	3,08	2,6	6,6
– установление, поддержание монопольно низкой цены товара	0,36	0,51	0,7	0,9	0,10	0,3	0,3	0,2
– изъятие товара из обращения	0,61	0,96	0,6	0,3	0,49	0,38	0,1	0,3
– навязывание невыгодных условий договора	31,28	24,35	25,6	22,0	34,60	26,67	29	21,1
– необоснованное сокращение или прекращение производства товара	4,74	8,68	7,4	10,2	5,65	12,77	10,4	13,2
– необоснованный отказ от заключения договора	14,19	14,95	12,3	13,00	13,84	17,58	14,4	15,47
– необоснованное установление цен (тарифов) на один товар	–	1,06	1,4	3,1	–	2,03	2,3	2,9
– создание дискриминационных условий	3,29	2,16	2,2	1,2	6,63	3,83	3,3	2,2
– создание препятствий доступу на рынок, выходу с рынка	6,30	3,69	3	3,1	6,34	3,76	5	3,5
– нарушение порядка ценообразования	13,88	13,16	13,4	14,1	10,92	12,92	13,4	14,02
– прочие нарушения	19,38	23,67	26	24	17,35	16,68	19,7	21

этих дел приходится около 15 %, что существенно увеличилось за последние 3 года (табл. 2). В последнее время подавляющее большинство нарушений данного вида касается действий субъектов естественных монополий. Практически в каждом регионе рассматриваются дела, связанные с отказом энергопоставляющей организации заключить договоры электроснабжения с хозяйствующими субъектами, требуя у них оплаты электроэнергии, использованной предыдущими арендаторами помещений. Классическими нарушениями являются отказы в портах заключать договоры на обслуживание пассажирских судов независимых субъектов рынка.

Третьим наиболее распространенным нарушением является несоблюдение установленного нормативными актами порядка ценообразования (за 2009 г. возбуждено 172 дела). Доля этих нарушений в возбужденных делах в 2009 г. составила почти 14 % всех нарушений, связанных со злоупотреблениями доминирующим положением. Основная часть нарушений за последние годы связана с отсутствием согласованных тарифов на регулируемые виды услуг с региональными энергетическими комиссиями, с администрациями субъектов РФ или муниципальных образований. Характерными примерами являются дела, связанные со злоупотреблениями, допущенными хозяйствующими субъектами – естественными монополистами (водо-, газо-, тепло-, энергоснабжение, отдельные виды транспорта и связи, услуги портов и аэропортов).

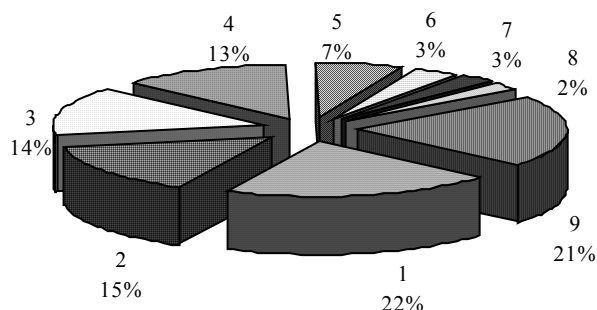
Важно отметить, что за последнее время значительно увеличилось количество возбуждаемых дел и выданных предписаний по факту необоснованного сокращения или прекращения производства товаров (предоставление услуг). Доля этих нарушений в

возбужденных делах только за последние три года увеличилась до 13 % (табл. 2). Наиболее часто данное нарушение фиксируется в деятельности субъектов естественных монополий.

Увеличилось количество выданных предписаний по фактам установления монопольно высоких (низких) цен практически в 2 раза. Однако сложность и некоторая противоречивость в доказывании этих нарушений, сокращают процент предписаний почти в 2 раза.

Естественным способом сохранить свое доминирующее положение на рынке и укрепить рыночную власть является создание препятствий доступа на рынок другим хозяйствующим субъектам. В 2009 г. в РФ рассмотрено более 400 заявлений. Доля данной группы нарушений составляла 3,5 % от общего количества ежегодных нарушений (рис. 3). Под препятствием (барьерами) для доступа на рынок понимаются любые факторы и обстоятельства правового, организационного, экономического, технологического и финансового характера, препятствующие вступлению новых хозяйствующих субъектов на данный товарный рынок и ограничивающие их возможности на равных условиях конкурировать с уже действующими на нем хозяйствующими субъектами

Характерными примерами создания препятствий являются эксклюзивные соглашения, меры в сфере охраны интеллектуальной собственности, установление контроля над поставщиками (потребителями) реальных или потенциальных конкурентов, применение различных систем скидок, ограничения на продажу или послепродажное обслуживание, распространение ложных сведений о своей деятельности или деятельности конкурентов и др.



1	Навязывание невыгодных условий договора	6	Создание препятствий доступу на рынок, выходу с рынка
2	Необоснованный отказ от заключения договора	7	Необоснованное установление различных цен (тарифов) на один товар
3	Нарушение порядка ценообразования	8	Создание дискриминационных условий доступа
4	Необоснованное сокращение или прекращение производства товаров	9	Прочие нарушения, в том числе изъятие товаров из обращения
5	Установление, поддержание монопольно высокой цены товара		

Рис. 3. Структура выданных предписаний по фактам злоупотреблений хозяйствующих субъектов доминирующим положением на рынке по системе ФАС РФ в 2009 г.

Анализ нарушений, совершаемых хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение на соответствующих товарных рынках, выявляет в последнее время три характерных направления нарушений:

- ограничение подачи, либо угроза ограничения подачи ресурсов по действующим договорам, что используется как способ понуждения погашения собственных долгов за потребленные ресурсы;
- отказ от заключения договоров, ограничение подачи, либо угроза ограничения подачи ресурсов по действующим договорам, что используется как способ понуждения погашения долгов за ресурсы,

потребленные прежними владельцами собственности;

- ограничение подачи, либо угроза ограничения подачи одного вида ресурсов по действующему договору, как способ понуждения погашения задолженности за потребление другого вида ресурсов по другому действующему договору.

Необходимо отметить, что анализ общеэкономической ситуации показывает, что в ряде случаев злоупотребление доминирующим положением 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 перекасам в ценообразовании.

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 другими. 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.

Представляется, что в ближайшей перспективе с развитием рыночной конкуренции и происходящими интеграционными процессами в экономике вопросы злоупотреблений доминирующим положением по отношению к конкурентам будут приобретать все большее значение. Так, финансово-промышленные группы, крупные холдинговые компании, в том числе многоотраслевые, имеют возможности применять такие методы конкурентной борьбы, как перекрестное субсидирование за счет высокой прибыльности операций на отдельных сегментах рынка, дотирование менее эффективных операций на других сегментах рынка и вытеснение тем самым конкурентов.

Анализ применения регулирующих норм антимонопольного законодательства⁵, направленных на предупреждение, выявление и пресечение злоупотреблений хозяйствующих субъектов доминирующим положением на рынке, которые своими действиями ограничивают конкуренцию или ущемляют интересы других хозяйствующих субъектов, показывает еще недостаточную эффективность проведения антимонопольной политики, обеспечивающей нормальные условия функционирования товарных рынков.

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 равные условия потребления услуг доминирующих на рынке субъектов, так как условия взаимодействия с его конкурентами закрыты для него в силу того, что эта информация в ряде случаев объявляется коммерческой тайной.

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

⁵ О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (в редакции Федеральных законов от 01.12.2007 318-ФЗ, от 29.04.2008 № 58-ФЗ, от 17.07.2009 № 164-ФЗ); Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в ред. № 216-ФЗ от 17.07.2009.

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.

В заключение необходимо отметить, что глобальная цель государственной антимонопольной политики заключается в создании для равной, добросовестной конкуренции среды, способствующей эффективному размещению ресурсов и устойчивому экономическому и социальному развитию общества на основании комплексного использования существующей системы антимонопольного законодательства.

Литература

Артемьев И. Конкуренция как объект правовой защиты / И. Артемьев, А. Аверкин, А. Сушкевич // Хоз-во и право. – 2007. – № 9. – С. 12–24; № 10. – С. 3–14.

Артемьев И. На силу нужно отвечать силой: беседа с рук. Федер. антимоноп. службы И. Артемьевым / вел М. Рубченко / И. Артемьев // Эксперт. – 2006. – № 34. – С. 62–67.

Доклад руководителя Федеральной антимонопольной службы И.Ю. Артемьева // Материалы и решение расширенного заседания Коллегии Федеральной антимонопольной службы РФ от 02.03.2010 г.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в ред. № 216-ФЗ от 17.07.2009.

Князева И.В. Конкурентная политика в России: учеб. пособие для вузов / И.В. Князева. – М.: Омега, 2009.

О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (в редакции Федеральных законов от 01.12.2007 318-ФЗ, от 29.04.2008 № 58-ФЗ, от 17.07.2009 № 164-ФЗ).

Шаститко А. Реформа антимонопольного регулирования в России: повестка дня и дизайн дискуссии / А. Шаститко // Вопр. экономики. – 2004. – № 3. – С. 140–148.