УДК 332.1

Китаева Л.В.[1]
Мельников В.В.[2]

АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ КАК СЛЕДСТВИЕ НЕРАВНОГО СТАТУСА

Аннотация. Особый статус публичного управления позволяет использовать административный ресурс для ограничения конкуренции. Нарушения органами публичной власти конкурентного законодательства получили широкое распространение в современной российской экономике, следствием чего являются ущемление прав и интересов предпринимателей, нарушение баланса интересов власти и гражданского общества.

Ключевые слова: конкуренция, антиконкурентные действия органов власти, неравный статус, административные барьеры, региональный протекционизм.

Kitaeva L.
Melnikov V.

ANTI-COMPETITIVE ACTIONS OF THE AUTHORITIES AS THE CONSEQUENCE OF NON-EQUAL STATUS

Abstract. The special status of public administration allows for the use of administrative resources to limit competition. Competition legislation violations by public authorities are widespread in the modern Russian economy; as a result there is infringement of the rights and interests of entrepreneurs, the imbalance of interests of government and civil society.

Keywords: competition, anti-competitive actions of the authorities, unequal status, administrative barriers, regional protectionism.

Роль государства в отношении конкуренции состоит в создании такой институциональной среды, которая обеспечивает развитие добросовестной конкуренции и предотвращает негативные последствия необоснованной концентрации хозяйственной деятельности. Конкуренция выступает признанной конституционной ценностью, ключевой основой гражданско-правовых отношений, функционирования товарных рынков и рыночной экономики.

Современная практика и исторический опыт России свидетельствуют о традиционно активном вмешательстве представителей власти в деятельность хозяйствующих субъектов. Административное давление применяется органами государственного управления как альтернатива неэффективного взаимодействия с бизнес-структурами. Использование правовых норм, таким образом, может приводить и довольно часто приводит к ограничению или даже устранению конкуренции.

[1] *Китаева Людмила Васильевна*, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономической теории и предпринимательства, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы, г. Ростов-на-Дону, e-mail: lvk_vvk@mail.ru, тел. раб. 88632036358
Lyudmila Kitaeva, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Department of Economic Theory and Entrepreneurship, South Russian institute of management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, e-mail: lvk_vvk@mail.ru, tel. 88632036358
[2] *Мельников Владимир Владимирович*, Председатель Октябрьского сельского совета – Глава администрации Октябрьского сельского поселения, Республика Крым, Красногвардейский район, п. Октябрьское, e-mail: vladimer.melniko@mail.ru, тел. раб. 8(36556) 6-34-48
Vladimir Melnikov, Chairman of the Octyabrskoye Village Council – Head of the Administration of the Octyabrskoye Settlement, Republic of Crimea, Krasnogvardeisky District, set. Octyabrskoye, e-mail: vladimer.melniko@mail.ru, тел. раб. 8(36556) 6-34-48

Такую ситуацию можно объяснить «советским наследием». Публикации Центра по изучению нелегальной экономической деятельности дают следующую информацию к размышлению: «Поскольку отсутствие частной собственности серьезно ограничивало возможности личного обогащения, коррупция в СССР приобрела специфические черты, которые до сих пор отражаются на менталитете россиян. Главным было не накопление имущества, а власть. Аппаратчики защищали свое место в системе и устраняли из нее «чужих». Таким образом, клиентелизм был основной чертой советского политического и административного аппарата. И в современной России патронаж остается мощным инструментом в руках руководства – как в центре, так и в провинции. И в новых условиях конкуренции для захвата рынка или получения разрешения недостаточно денег – не менее важно быть членом сети, принимать правила ‘патронажа’» [1].

Зарубежная практика демонстрирует другой подход к квалификации действий публичных органов управления в отношении конкуренции. В большинстве стран отсутствует понятие «антиконкурентные действия органов власти». Предполагается, что органы, реализующие экономическую политику, всегда априори защищают конкурентный механизм и способствуют развитию добросовестной конкуренции. Такая предпосылка согласуется с реально существующими критериями и требованиями согласования интересов регулятивных органов и хозяйствующих субъектов для предотвращения конфликтных ситуаций. Проблемные вопросы необходимо разрешить до того, как нежелательные действия могла бы быть осуществлены.

В Послании Федеральному Собранию (2018 год) Президента Российской Федерации отмечается, что «нормы уголовного права должны жёстко действовать в отношении преступлений против интересов граждан, общества, экономических свобод. Это посягательство на собственность и средства граждан, рейдерские захваты, нарушение конкуренции, уклонение от уплаты налогов и разворовывание бюджетных средств» [2].

Антиконкурентное поведение органов государственного управления в лице их должностных лиц в российской действительности – явление достаточно распространенное. Парадоксальность ситуации в том, что те субъекты, которые должны не только способствовать полноценной реализации законов, но соответственно априори соблюдать их и поддерживать предпринимательство в рамках добросовестной конкуренции, выступают в роли нарушителей законодательства. В данной ситуации срабатывает система неравного статуса органов власти и представителей предпринимательского сообщества.

Двойственный статус органов власти позволяет им, с одной стороны, быть активными участниками экономических отношений, представляя интересы крупнейших собственников; с другой стороны, – реализовать особые властные полномочия при заключении договоров, издавать нормативные акты, контролировать цены. Наличие дополнительных преимуществ приводит к ограничению конкуренции и требует применения мер противодействия.

Наличие особого статуса дает возможность властным структурам устанавливать разнообразные требования к ведению бизнеса, которые формируются в рамках существующих нормативных правил: лицензирование, квотирование, порядок регистрации предприятий и отведения земельных участков, предоставления в аренду государственного и муниципального имущества.

Особый статус органов власти формирует на практике особую форму ресурса – административный ресурс. Он может выступать как эффективный регулятор, фактор развития добросовестной конкуренции, в том числе при использовании административных барьеров. Однако административные барьеры, являясь продуктом властной деятельности, могут трансформироваться из юридически и экономически обоснованных методов воздействия на общественные отношения во вредоносные административные ограничения конкуренции [3].

Актуальность качественной характеристики административных барьеров очевидна. Принципиально важным представляется выявить: во-первых, насколько соответствуют

действительным мотивам те инициативы, которые заявлены какие действительные, а не формально заявленные мотивы движут их инициаторами; во-вторых, какие реальные результаты они будут иметь с точки зрения общественных интересов. Издержки нерационального использования административных барьеров неизбежно проявятся в общественных потерях от коррупции, монополизации рынка, расширении теневого сектора.

По результатам исследования Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, 46% респондентов называют одной из основных причин сокращения числа конкурентов в отрасли их деятельности антиконкурентные действия органов власти. Около 40% отметили воздействие изменений в законодательстве, затрагивающем предпринимательскую деятельность. Такой вывод следует из проведенного опроса российских предпринимателей в январе-феврале 2019 года [4].

Не снижается и уровень административной нагрузки: 83,5% респондентов считает, что административная нагрузка на их бизнес за последний год увеличилась или осталась прежней. У 52% предпринимателей было проведено от 1 до 6 проверок, причем у 5,6% более 6 проверок.

Уровень неудовлетворенности предпринимателей действиями органов власти остается высоким: 42% респондентов считают, что органы власти только мешают бизнесу своими действиями и инициативами. Лишь 2% заявили, что действия органов власти оказывают положительное влияние на российский бизнес. В то же время представители сферы информационных технологий (50%) и деревообрабатывающей промышленности (44%) отметили необходимость вмешательства государства в регулирование рынка.

Неэффективность системы тарифообразования на услуги естественных монополий проявляется в первую очередь в отношении малых и средних предприятий. Не решена проблема уголовного давления на бизнес. 61,6% респондентов считает, что ситуация с защитой прав и законных интересов предпринимателей в стране в целом за последние два года ухудшилась или не изменилась. Правоохранительным органам не доверяет 51,5% экспертов.

Отметим, что органы публичной власти не являются субъектами экономической деятельности. Поэтому они не могут быть признаны субъектами доминирующего положения на рынке и соответственно осуществлять монополистическую деятельность. Таковыми могут быть только хозяйствующие субъекты.

Тем не менее, противоправное поведение органов и организаций публичной власти, направленное на недопущение, ограничение или устранение конкуренции, является общественно опасным в связи с тем, что данные субъекты используют указанную власть в целях неправомерного получения или создания различных привилегий и преимуществ (в том числе для отдельных субъектов предпринимательства), нарушающих права и законные интересы предпринимателей на рынке.

Конкурентное законодательство Российской Федерации распространяется на деятельность не только хозяйствующих субъектов, но и органов власти. Значительное влияние властных структур на условия ведения бизнеса имеет множество негативных последствий. Именно эти последствия, проявляющиеся через ограничение конкуренции, требуют включения антиконкурентных действий органов власти в сферу антимонопольного контроля.

Ограничение конкуренции органами власти продолжает занимать большую долю антимонопольных дел: в 2016 году возбуждено 1284 дела, выдано 3444 предупреждения; в 2017 году возбуждено 1262 дела, выдано 2890 предупреждений. В 2018 году возбуждено 1092 дела, выдано 2529 предупреждений [5, 6].

Угрозу экономической целостности Российской Федерации представляют тенденции регионального экономического протекционизма, о чем свидетельствуют выявленные ФАС России нарушения. Тенденции регионального протекционизма есть даже у тех регионов, которые имеют высокие показатели экономического развития. Сокращение числа таких нарушений является ключевой задачей, обеспечивающий экономический рост.

Суть «регионального протекционизма» заключается в чрезмерной поддержке органами

государственной власти субъекта Российской Федерации производителей и поставщиков, зарегистрированных на соответствующей территории. Зачастую указанная поддержка принимает гипертрофированные формы.

В качестве примера можно привести ситуации, когда в организации, осуществляющие розничную торговлю, поступают запросы, целью которых является установление доли «региональных производителей/поставщиков» в общем обороте соответствующей торговой организации либо обороте отдельной товарной группы. Незначительные, по мнению отдельных должностных лиц, показатели объемов закупки у таких производителей/поставщиков влекут за собой выдачу рекомендаций, как правило, устных, относительно увеличения соответствующей доли. Рекомендации такого рода, исходящие от высших должностных лиц субъекта Российской Федерации, фактически не могут игнорироваться хозяйствующими субъектами, что, безусловно, ограничивает последних в осуществлении торговой деятельности по своему усмотрению. В случае выявления заявлений такого рода Федеральная антимонопольная служба оперативно реагирует, выдавая предупреждения, в порядке, предусмотренном действующим законодательством Российской Федерации. Однако проблема регионального протекционизма продолжает существовать.

В ряде регионов органы государственной власти субъекта пытаются регламентировать цены, по которым должна продаваться та или иная продукция. Кроме того, предпринимаются попытки (часто успешные) ввести системы дополнительной проверки качества продукции с последующей маркировкой прошедшего такую проверку товара, т.н. «региональными марками качества», искусственно ограничивается перечень лиц, которые вправе ввозить на территорию региона продукцию для дальнейшей ее реализации в оптовом звене.

Указанные явления также негативно сказываются на конкурентном климате в рамках соответствующего региона, поскольку связаны с возникновением дополнительных затрат у подавляющего числа участников товарного рынка или прямым снижением их возможной прибыли, и фактически направлены на создание неких преференций и более выгодных условий осуществления хозяйственной деятельности отдельных юридических лиц.

Антиконкурентные соглашения, включая наиболее опасный их вид – картели – широко распространены в сфере государственных закупок, закупок компаний с государственным участием и закупок в сфере государственного оборонного заказа, во всех секторах российской экономики, в том числе имеющих стратегическое значение [6].

Самой распространенной формой нарушения являются картели на торгах и антиконкурентные соглашения между заказчиком и участниками торгов. Деятельность картелей с целью поддержания цен на торгах по государственным закупкам лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения охвачена практически вся территория Российской Федерации. Это оказывает негативное влияние на состояние конкуренции как на федеральных, так и на региональных товарных рынках.

Специфической чертой антиконкурентных соглашений в России является участие в них государственных органов, организаций и должностных лиц, совершение государственными служащими преступлений (получение взятки, злоупотребление должностными полномочиями и др.) с целью сокрытия и (или) обеспечения заключения и исполнения антиконкурентных соглашений. Так, в 2018 году антимонопольными органами возбуждено 300 дел о заключении антиконкурентных соглашений с органами власти, что на 32% больше, чем в прошлом году (204 дела) [6].

Картели и иные антиконкурентные соглашения угрожают экономической безопасности страны, наносят существенный вред бюджетам государства и компаний с государственным участием, а также являются фактором, ведущим к социальной нестабильности. Картели стали приобретать все признаки, присущие организованным преступным группам и преступным сообществам. Ущерб бюджетам всех уровней от действий картелей может быть оценен в 1 трлн. рублей [6].

Анализ теории и практики взаимодействия

власти и бизнеса в контексте развития конкуренции позволяет подтвердить тезис о том, что неравный статус определяется наличием у органов власти по отношению к представителям бизнеса специальных полномочий, обеспеченных государственно-репрессивным механизмом. Учитывая, что эффективность управления экономикой зависит не только от публичных органов, но и от предпринимательского сектора, очевидной становится особо высокая степень негативных последствий административных ограничений конкуренции. Недооценка таких последствий существенно сдерживает экономическое развитие всей страны.

Формирование качественной институциональной среды для ведения бизнеса является необходимым условием экономического развития. В связи с этим наличие норм и правил, определенных административных ограничений являются оправданными. Однако оправданными они являются до тех пор, пока адекватны общественным потребностям и не препятствуют развитию здоровой конкуренции.

Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы предусмотрены следующие основные направления деятельности всех уровней публичной власти по развитию конкуренции [7]:

– разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов, нацеленных на снижение доли государственного и муниципального участия в экономике страны, обеспечение недискриминационного доступа, снижение количества нарушений антимонопольного законодательства;

– анализ действующих нормативных и стратегических документов, а также условий деятельности на товарных рынках с целью выявления факторов, ограничивающих развитие конкуренции, административных барьеров;

– разработка планов мероприятий по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации;

– активизация работы по развитию конкуренции на региональном и местном уровне;

– внедрение в деятельность органов власти механизмов, направленных на профилактику нарушений антимонопольного законодательства, а также повышение эффективности закупочной деятельности;

– сотрудничество с институтами гражданского общества по вопросам развития конкуренции;

– развитие международного сотрудничества, направленного на выявление и пресечение антиконкурентных соглашений.

Ключевой показатель, установленный Национальным планом, предусматривает двукратное снижение нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов власти всех уровней.

В 2018 году количество указанных нарушений снизилось на 14% по сравнению с 2017 годом. Очевидно, что указанные темпы снижения количества нарушений не являются достаточными для обеспечения, установленного Национальным планом показателя [6].

Национальным планом предусмотрен комплекс мероприятий, нацеленных на профилактику нарушений антимонопольного законодательства. В частности, федеральными и региональными органам исполнительной власти проводится работа по внедрению антимонопольного комплаенса – системы обеспечения соответствия их деятельности требованиям антимонопольного законодательства. Первые результаты функционирования антимонопольного комплаенса будет возможно оценить по итогам 2019 года, когда работа по организации системы будет завершена.

Федеральная антимонопольная служба призвана осуществлять методическое обеспечение деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) по реализации мероприятий по развитию конкуренции на основе стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации [8].

Таким образом, в отношении действий органов власти различных уровней следует отметить неоднозначность влияния действий органов власти на деятельность российских компаний: органы власти отчасти помогают бизнесу (нормативное регулирование отноше-

ний), отчасти мешают (практическая реализация нормативных установлений в регионах). Особенное развитие получило ограничение конкуренции путем установления барьеров на уровне решений органов государственной власти, как путем принятия ненормативных правовых актов (по определению единственного поставщика), так и путем установления дополнительных требований к субъектам деятельности.

Развитие и обеспечение конкуренции – это вопросы национальной безопасности. Только в условиях обеспечения и развития добросовестной экономической конкуренции возможен экономический рост, отвечающий темпам изменений потребностей граждан, общества и государства. В целях развития и защиты конкуренции необходимо обеспечить синергию законодательной, исполнительной и судебной власти, федеральных, региональных и муниципальных властей, институтов гражданского общества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1) Теневая экономика в советском и постсоветском обществах // Экономическая теория преступлений и наказаний. № 4. [Электронный ресурс]. URL: http://corruption.rsuh.ru/magazine/4-1/n4-20.shtml (дата обращения 15.05.2019)
2) Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01.03.2018 [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/56957 (дата обращения 15.05.2019 г.)
3) Административные барьеры: опыт преодоления субъектами Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://rcsme.ru/index.php/library/df/3463/9842 (дата обращения 15.05.2019 г.)
4) Оценка состояния конкурентной среды в России.Доклад Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, 2019 [Электронный ресурс]. URL: http://ac.gov.ru/files/publication/a/21420.pdf (дата обращения 15.05.2019 г.)
5) Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год. Федеральная антимонопольная служба. Москва, 2018. [Электронный ресурс]. URL: https://fas.gov.ru/documents/658027 (дата обращения 15.05.2019 г.)
6) Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 год. Федеральная антимонопольная служба. Москва, 2019. [Электронный ресурс]. URL: https://fas.gov.ru/documents/685117 (дата обращения 15.05.2019 г.)
7) Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 [Электронный ресурс]. URL: https://fas.gov.ru/documents/614337 (дата обращения 15.05.2019 г.)
8) О мерах по реализации Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годыПостановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 14 февраля 2018 года № 47-СФ [Электронный ресурс]. URL: http://council.gov.ru/activity/documents/89329/ (дата обращения 15.05.2019 г.)