

УДК 339.133.025

Гриценко Е. Г., проф., канд. экон. наук, кафедра экономической теории и конкурентной политики Киевского национального торгово-экономического университета, г. Киев, elenaknteu@ukr.net

Ляшенко Л. О., ведущий специалист Антимонопольного комитета Украины, г. Киев, liashenko_l@bigmir.net

АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКУЮ СРЕДУ

Деятельность органов власти, местного самоуправления, административно-хозяйственного управления и контроля нередко сопряжена с антиконкурентными действиями. Статья посвящена исследованию структуры и причин этих нарушений законодательства о защите экономической конкуренции на основе анализа хозяйственной практики на Украине. На примерах различных дел из практики АМКУ проанализированы проявления и практика прекращения неправомερных действий органов государственной власти. Разработаны предложения по усовершенствованию деятельности органов государственной власти в сфере развития конкуренции.

Ключевые слова: экономическая конкуренция, антиконкурентные действия, органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы административно-хозяйственного управления и органы контроля, законодательство о защите экономической конкуренции.

Государственные органы наделены юридической и политической властью для управления обществом и выполнения задач и функций государства (в пределах своих полномочий соответственно законодательству). Однако в процессе реализации власти часто происходит неправомерное вмешательство государственных органов в экономические процессы, что широко распространено в странах с различным уровнем развития рыночной экономики.

Согласно «Инструментария для оценки воздействия на конкуренцию»¹, разработанному в ОЭСР, положения и нормы регу-

лирования, которые принимаются государством с целью достижения различных социально-экономических задач, имеют и обратную сторону. Она заключается в том, что они могут:

- создавать барьеры для конкуренции, такие как ограничения входа или потоков товаров и услуг между регионами государствами;
- содействовать координации цен и объемов производств конкурентами;
- возлагать на новичков и малые предприятия более высокие затраты по сравнению со старожилами или более крупными фирмами;
- частично или полностью защищать фирмы от национальных конкурентных законов.

¹ Версия 1.0. OECD, 2007. С. 88.

Таблица 1

Количество выполненных рекомендаций относительно действий, которые имели признаки антиконкурентных действий государственных органов²

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	За все время
Общее количество выполненных рекомендаций	1416	1721	1954	2186	1683	1105	10 065
Антиконкурентные действия госорганов	492	618	662	687	526	343	3 328
% общего количества	34,7	35,9	33,9	31,4	31,2	31,0	33,1

Благодаря использованию набора определенных инструментов экономической политики государственные органы власти при определенных условиях могут прямо или опосредованно поддерживать отдельных (или группы) участников рынка, ограничивая тем самым условия свободной конкуренции. Вследствие этого совершаются нарушения законодательства о защите экономической конкуренции в виде антиконкурентных действий органов власти.

Особенно актуально эта проблема стоит для стран, осуществляющих переход от административно-командных форм управления экономикой к рыночным преобразованиям и развитию конкурентных отношений.

Реалии украинской экономики свидетельствуют о том, что одним из наиболее распространенных видов нарушений законодательства о защите экономической конкуренции являются антиконкурентные действия органов власти, органов местного самоуправления, органов административно-хозяйственного управления и контроля. Нарушения проявляются в форме принятия письменных решений либо устных указаний, а также в форме любых других действий либо бездействия, которые уже привели или могут привести к недопущению, устранению, ограничению или искажению конкуренции.

Доля действий, которые имели признаки названных нарушений и были прекращены выполнением рекомендаций антимонопольных органов (табл. 1), в общем количестве

конкурентного законодательства колеблется на протяжении последних 5 лет в пределах 31–35%, что почти стабильно за последние 3 года (около 31%), хотя в абсолютном исчислении количество прекращенных действий (343) существенно сократилось по сравнению с предыдущим годом (за 2007 г. — 557 действий).

Практика деятельности Антимонопольного комитета Украины (АМКУ) по прекращению антиконкурентных действий органов государственной власти, местного самоуправления, административно-хозяйственного управления и контроля свидетельствует о том, что их составляющая в общем количестве нарушений конкурентного законодательства не уменьшается (табл. 2).

Как видно из табл. 2, количество антиконкурентных действий государственных органов имеет общую тенденцию к росту. В частности, на протяжении 2008 г. органами АМКУ рассмотрены с признанием совершения противоправных действий 215 дел о нарушениях, предусмотренных ст. 15, 16 и 17 Закона Украины «О защите экономической конкуренции», что на 17% больше, чем за предыдущий год (183 дела).

Тенденция к росту этих нарушений свидетельствует об усилении административного давления органов государственной власти на экономические и связанные с ними процессы путем принятия противоза-

² Отчет Антимонопольного комитета Украины за 2008 г.

Таблица 2

**Количество дел, завершенных признанием нарушений
государственными органами³**

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	За все время
Общее количество начатых дел	996	1090	1004	1166	1417	1616	7289
Антиконкурентные действия госорганов	68	60	73	127	183	215	726
% общего количества	6,8	5,5	7,2	10,9	12,9	13,3	9,9

конных решений. Подобное давление стало возможным в результате несовершенства законодательной базы в части обязательности соблюдения норм конкурентного законодательства, что, в свою очередь, создало условия в отдельных случаях для сознательного невыполнения этих норм ради достижения собственных интересов как органами власти, так и другими субъектами рынка.

Названные тенденции вызывают тревогу в связи с тем, что усиливаются они на фоне постоянной работы органов АМКУ относительно не только прекращения этих нарушений, но и предотвращения их возникновения.

С развитием рыночной экономики значимость защиты от антиконкурентных действий органов государственной власти и устранения их отрицательного влияния на конкурентную среду существенно возрастает.

Соблюдение объективно необходимого минимума государственного вмешательства в сферу конкуренции и защита рыночных механизмов развития экономики являются на сегодня одними из важных проблем как для Украины, так и для ряда других стран. Например, в Российской Федерации одной из основных внешних сил, которые имеют воздействие на конкурентную среду, является влияние мощных государственных структур. Источником их рыночной силы является

ся не столько высокая конкурентоспособность как таковая, сколько монопольный доступ к неким видам ресурсов. Наличие подобных ресурсов создает совершенно иную по сравнению с остальными фирмами экономическую основу для развития этих компаний — своего рода внеэкономическую «фору». В случае вовлечения в прямое рыночное противоборство с ними фирмы, не имеющие ресурсных привилегий, испытывают значительные трудности⁴.

В этой связи степень применения конкурентного законодательства к государственным органам остается особой проблемой для всех конкурентных законодательств мира.

Следует отметить, что в законодательстве большинства стран нарушением считаются антиконкурентные согласованные действия хозяйствующих субъектов (в том числе действия между конкурирующими фирмами — картели) и злоупотребление монопольным (доминирующим) положением. В странах, которые недавно перешли от административно-командной системы к рыночной экономике, нарушением законодательства о защите экономической конкуренции, как правило, признаются также действия органов государственной власти, местного самоуправления, административно-хозяйственного управления и контроля,

³ Отчет Антимонопольного комитета Украины за 2008 г.

⁴ Юданов А. Ю. Конкурентные преимущества «честного» бизнеса // Современная конкуренция. 2007. № 2. С. 58.

направленные на недопущение, ограничение, устранение или искажение конкуренции. Введение таких норм в законодательство о защите экономической конкуренции оправдывается низким уровнем правосознания в обществе, неразвитостью судебной системы и системы адвокатских услуг. Этот подход нетипичен для стран с развитой экономикой, поскольку споры, которые возникают по поводу противоправных действий органов власти, решаются в судах.

Доминирующей точкой зрения в юридической практике большинства стран является то, что государственный орган подпадает под действие конкурентного законодательства в той части, в которой он так или иначе выступает как субъект предпринимательской деятельности.

Согласно законодательству Украины о защите экономической конкуренции неправомерные действия органов власти рассматриваются относительно органов власти, которые подпадают под определение ст. 1 Закона «О защите экономической конкуренции». К ним принадлежат министерства и другие центральные органы исполнительной власти; Верховная рада и органы исполнительной власти автономной Республики Крым; государственные органы, которые осуществляют регулирование деятельности субъектов естественных монополий, рынка ценных бумаг, приватизации; Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания; местные органы исполнительной власти.

Контроль над деятельностью перечисленных выше органов власти как субъектов хозяйствования является прямым полномочием АМКУ. Кроме того, в соответствии со ст. 4 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» органы государственной власти обязаны способствовать развитию конкуренции и не совершать какие-либо неправомерные действия, которые могут иметь негативное влияние на конкуренцию.

Однако практика показывает, что этого принципа органы власти придерживаются

далеко не всегда. Отдельные государственные органы и административные учреждения иногда устанавливают правила хозяйственного поведения с целью обеспечения отраслевых или региональных интересов, не учитывая при этом задач конкурентной политики и требований законодательства о защите экономической конкуренции. Так, например, вмешательство государственных органов в сферу производства и распределения товаров является распространенным явлением не только на Украине, но и в странах с развитой рыночной экономикой. Из практики деятельности АМКУ можно выделить случай принятия Винницкой районной государственной администрацией распоряжений, которые обязывали сельскохозяйственных товаропроизводителей погашать долг по платежам в бюджет за счет части зерна урожая прошлых лет. Выполнение подобных распоряжений могло привести к ограничению самостоятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей относительно свободной реализации зерна.

Сфера возможных вмешательств, которые могут повредить развитию конкурентных отношений на рынках страны, достаточно широка и охватывает большое количество различных средств. Действия государственных органов часто носят принудительный характер. Это происходит, например, когда государственные органы вводят программы производства или снабжения, фиксируют цены закупки или продажи, уровни прибыльности, определяют категории лиц, которым в обязательном порядке должна поставляться продукция, создают более благоприятные условия для деятельности некоторых фирм или препятствуют экспорту отдельных продуктов в другие страны или регионы в пределах страны.

Важно отметить, что согласно законодательству для выявления антиконкурентных действий органов власти не обязательно установление факта причинения вреда названными действиями. Необходимым является ус-

тановление связи между действиями государственных органов и потенциальными или реальными отрицательными последствиями для конкуренции, т. е. выявление ситуации, когда волеизъявления государственного органа должно быть достаточно для наступления указанных последствий. Достаточным является то, что отрицательные последствия могут иметь место с высокой степенью вероятности. Если для наступления соответствующих последствий необходимым является также свободное волеизъявление другого государственного органа, субъекта хозяйствования, то согласно ст. 17 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» соответствующие действия должны рассматриваться как склонение к совершению нарушений законодательства о защите экономической конкуренции.

Закон Украины «О защите экономической конкуренции» содержит далеко не полный перечень всех возможных антиконкурентных действий органов государственной власти. Очевидно, что установление всех форм и случаев таких действий является практически невозможным. Запретив антиконкурентные действия органов власти, действующее законодательство распространило применение этого принципа на такие и подобные им действия независимо от того, содержатся они в Законе «О защите экономической конкуренции» или нет. Таким образом, был установлен принцип общего запрета антиконкурентных действий органов власти, местного самоуправления, административно-хозяйственного управления и контроля⁵.

Как свидетельствует практика деятельности органов АМКУ, в структурном отношении почти половина всех выявленных и прекращенных нарушений, осуществленных государственными органами в 2008 г., приходится на нарушения в виде создания

условий в результате действий или бездействия этих органов для совершения субъектами хозяйствования иных нарушений законодательства о защите экономической конкуренции или их легитимация (42,3% общего количества нарушений законодательства о защите экономической конкуренции государственными органами). Количество таких нарушений по сравнению с предыдущим годом уменьшилось на 18,9% (рис. 1, 2).

Рассмотрим особенности проявления указанных на рис. 1 и 2 видов нарушений.

1. Нарушения в виде создания условий вследствие действий или бездействия государственных органов для совершения субъектами хозяйствования иных нарушений законодательства о защите экономической конкуренции или их легитимация имели место на Украине главным образом на рынках жилищно-коммунального хозяйства (в 15 регионах) при реализации органами местного самоуправления полномочий относительно установления цен/тарифов на жилищно-коммунальные услуги соответственно Закону Украины «О жилищно-коммунальных услугах».

Так, экономически необоснованные тарифы на услуги по централизованному водоснабжению, водоотводу, удержанию домов и сооружений были утверждены исполнительными комитетами Городницкого и Черняховского сельских советов в Житомирской области. Исполнительный комитет Коростенского городского совета своим решением установил неправомерные условия проведения к началу следующего отопительного периода перерасчета оплаты населением за фактически потребленную тепловую энергию при превышении 5%-го фактического уровня рентабельности. В Винницкой области Немировский городской совет утвердил экономически необоснованные тарифы на услуги централизованного водоснабжения и водоотвода для Немировского комбината коммунальных предприятий без соблюдения «Порядка формирования тарифов на услу-

⁵ Лагутин В. Д., Головки Л. С., Крегул Ю. И. и др. Антимонопольная деятельность / Под ред. В. Д. Лагутина. К.: КНТЭУ, 2005. С. 262–263.

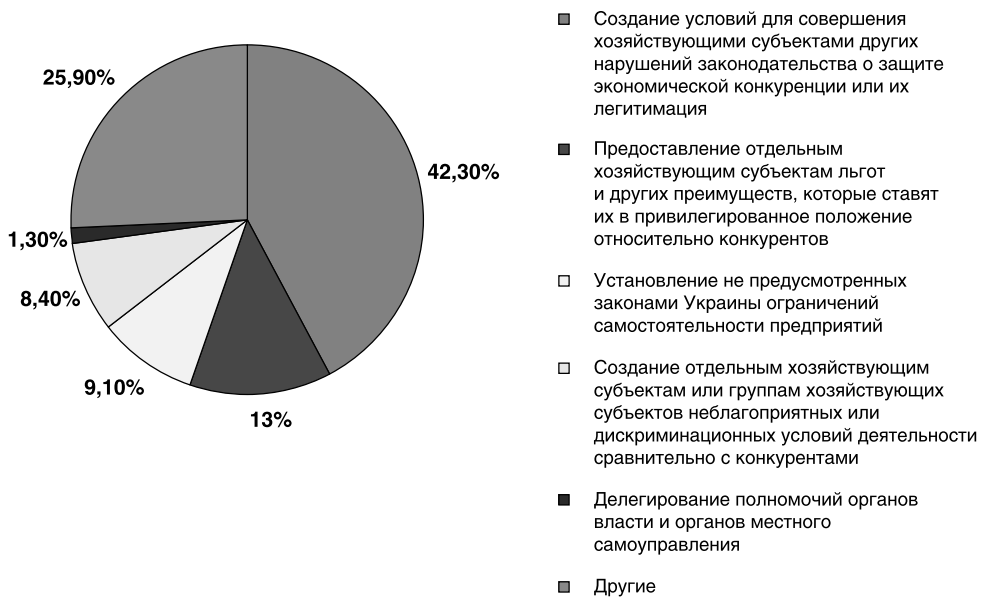


Рис. 1. Структура нарушений законодательства о защите экономической конкуренции, содеянных государственными органами в 2008 г.⁶

ги по централизованному водоснабжению и водоотводу». В Херсонской области Цюрупинский городской совет утвердил нормы потребления воды для абонентов МКП «Водоканал» в размере, существенно превышающем предусмотренный Строительными нормами и правилами 2.04.01–85 «Внутренний водопровод и канализация сооружений». Эти неправомерные действия органов власти привели к созданию соответствующим предприятиям условий для совершения нарушений законодательства о защите экономической конкуренции.

Нарушения, связанные с созданием условий для злоупотребления монопольным (доминирующим) положением или их легитимацией, которые также относятся к рассматриваемому виду, в 2008 г. были обнаружены и прекращены на рынках платных врачебных услуг.

Так, решением Павлоградского районного совета (Днепропетровская область) «О предоставлении разрешения Централь-

ной районной больнице на платные услуги и утверждение тарифов» были утверждены экономически необоснованные тарифы на наркологический осмотр с выдачей сертификатов, на проведение анализа крови на ГГТ, на обязательный медицинский осмотр лиц, которые допускаются к управлению транспортными средствами, и направление водителей этих средств на обязательное психиатрическое обследование с выдачей соответствующей справки. Тем самым были созданы условия для применения больницей завышенных тарифов на названные услуги. Подобные действия являются нарушением законодательства о защите экономической конкуренции, что и было признано соответствующими органами АМКУ.

Нарушения данного вида были выявлены и на рынке перевозки пассажиров транспортом общего пользования, который работает в обычном режиме движения в г. Киеве. Так, распоряжением Киевской городской госадминистрации от 30 октября 2008 г. № 1490 в городе были установлены новые тарифы на соответствующие услуги. Тарифы по сравнению с предыдущими

⁶ Отчет Антимонопольного комитета Украины за 2008 г.

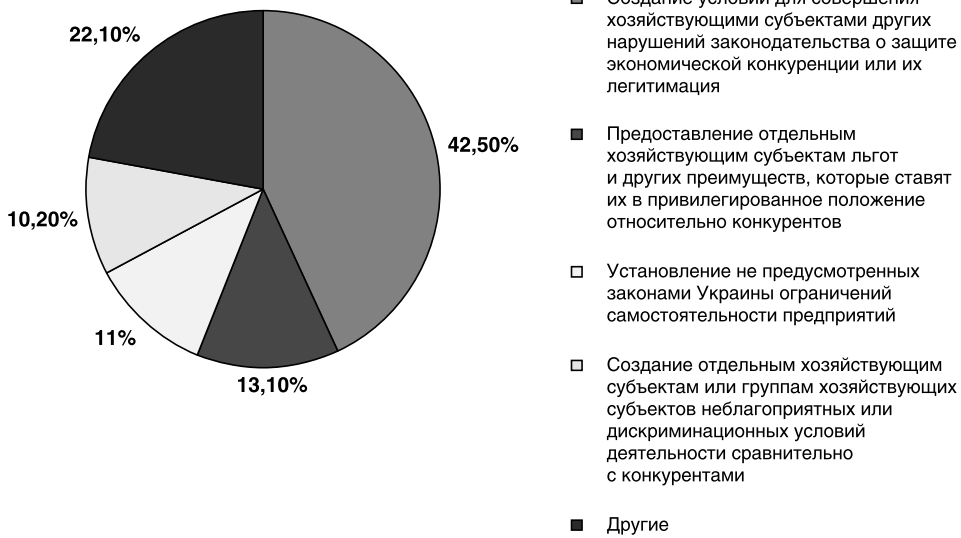


Рис. 2. Структура нарушений законодательства о защите экономической конкуренции, содеянных государственными органами в 2007 г.⁷

повысились на 300%. В результате проверки их обоснования, проведенной Министерством экономики Украины, было выявлено, что за основу их формирования были взяты предоставленные КП «Киевпастранс» и КП «Киевский метрополитен» необоснованные показатели, а также осуществлено их дополнительное повышение без надлежащего экономического обоснования.

Таким образом, действия Киевской городской государственной администрации содержали признаки нарушения, предусмотренного п. 7 ст. 50, ст. 17 Закона Украины «О защите экономической конкуренции», в виде склонения к нарушению законодательства о защите экономической конкуренции, являлись легитимацией нарушения, содеянного КП «Киевпастранс» и КП «Киевский метрополитен». Выполнение обязательных для рассмотрения рекомендаций органов АМКУ о необходимости пересчета и установления обоснованных тарифов привело к снижению тарифов на услуги по перевозке пассажиров в автобусе, троллейбусе и трамвае до 1,5 грн, а в метрополитене — до 1,7 грн.

2. Существенный вес (13% — рис. 1) в общем объеме антиконкурентных дейст-

вий государственных органов имеют нарушения в виде предоставления отдельным хозяйствующим субъектам льгот и других преимуществ, которые ставят их в привилегированное положение относительно конкурентов, что приводит или может привести к недопущению, устранению, ограничению или искажению конкуренции. Важно отметить, что нарушения данного вида имеют место на различных рынках и в достаточно разнообразных формах.

Так, одной из наиболее распространенных форм является получение конкурентных преимуществ отдельными субъектами рынка в результате непроведения необходимых конкурсных мероприятий соответствующими властными структурами. Например, неправомерные преимущества получило коммунальное предприятие «Горавтопарк» путем предоставления ему Днепропетровским городским советом права самостоятельно, без проведения конкурса, избирать места для организации функционирования платной парковки, что поставило его в привиле-

⁷ Отчет Антимонопольного комитета Украины за 2007 г.

гированное положение относительно конкурентов и могло привести к ограничению конкуренции. На региональных рынках пассажирских перевозок часто без проведения конкурса осуществлялось продление отдельным хозяйствующим субъектам временных разрешений на перевозку пассажиров автомобильным транспортом (например, исполнительным комитетом Бориспольского городского совета Киевской области). На рынке образовательных услуг Министерством образования и науки Украины были предоставлены определенные преимущества Украинскому центру оценивания качества образования по проведению пробного тестирования будущих абитуриентов, что могло привести к ущемлению интересов потребителей.

Не менее часто нарушения рассматриваемого вида имеют место в форме навязывания другим субъектам рынка обязательных правил поведения по отношению к отдельным хозяйствующим субъектам. Так, на рынке угля были выявлены нарушения, которые могли привести к существенному ограничению конкуренции и к обретению государственным предприятием «Уголь Украины» конкурентных преимуществ не благодаря собственным достижениям, а вследствие административного вмешательства Минуглепрома в отношении участников рынка. Суть вмешательства состояла в том, что министерство обязало директоров как государственных предприятий, так и самостоятельных шахт осуществлять отгрузку угля потребителям исключительно через госпредприятие «Уголь Украины».

Привилегированное положение для отдельных субъектов рынка может быть неправомерно создано органами власти в форме установления различных размеров для ряда экономических показателей. Так, рассматриваемый вид нарушения был выявлен и прекращен на некоторых региональных (в Луганской, Харьковской, Николаевской областях) рынках размещения внешней рекламы. Например, в Харьковской

области коммунальное предприятие «Архитектурное бюро Харьковского района» неправомерно устанавливало разные сроки действия разрешений разным потребителям на размещение внешней рекламы; в Луганской области исполнительный комитет Луганского городского совета устанавливал значительно заниженный размер платы за временное пользование рекламными средствами в г. Луганск отдельным субъектам хозяйствования (ЛМКП «Городские вести» и ООО «Телерадиокомпания «Луганское время»).

Мелитопольским городским советом (Запорожская область) для отдельных хозяйствующих субъектов процентная ставка платы от нормативной денежной оценки земли под размещение ресторанов, баров, кафе была установлена в размере 1,5%, для других — 2,5%, для остальных — 3%, что, безусловно, не соответствует требованиям законодательства о защите экономической конкуренции.

3. Нарушения в виде установления не предусмотренных законами Украины ограничений самостоятельности предприятий составляют 9,1% общего количества антиконкурентных действий государственных органов и большей частью совершались во время проведения конкурсов на перевозку пассажиров автомобильным транспортом. Большинство из них заключалось в увеличении перечня обязательных документов, которые необходимы для допуска к участию в конкурсе на определение пассажирских перевозчиков; обязательстве перевозчиков, которые заключили договоры на перевозку пассажиров на городских маршрутах общего пользования, получать дополнительные, не предусмотренные законодательством разрешительные документы. Например, Хмелеводческий городской совет установил обязательства перевозчикам относительно оборудования конечных остановок трафаретами установленного образца с соответствующей информацией. Подобные нарушения имели место в Винницкой, Днепро-

петровской, Донецкой, Запорожской, Херсонской, Хмельницкой областях.

Нарушения данного вида также имели место на рынках размещения внешней рекламы и состояли в заключении договоров на пользование местами для рекламных конструкций, которые находятся в коммунальной собственности, с распространителями внешней рекламы на срок меньший, чем это предусмотрено действующим законодательством. Такие нарушения имели место в АР Крым и Харьковской области.

4. В 2008 г. АМКУ также были выявлены и прекращены нарушения в виде создания отдельным субъектам хозяйствования или группам субъектов хозяйствования неблагоприятных или дискриминационных условий деятельности по сравнению с конкурентами, которые составили 8,4% общего количества антиконкурентных действий государственных органов. Данные нарушения были прекращены при проведении тендеров, на рынках пассажирских перевозок автомобильным транспортом, на рынках предоставления ритуальных услуг, размещения внешней рекламы и в других сферах. Рассмотрим некоторые из них.

На рынке перевозок автомобильным транспортом в г. Хмельницке были установлены дискриминационные для разных автоперевозчиков условия предоставления компенсаций (дотаций) за осуществление перевозок льготных категорий населения города. Исполнительный комитет городского совета предоставил ХКП «Електротранс» преимущества, которые поставили его в привилегированное положение относительно конкурентов, что могло привести к искажению конкуренции. Суть преимуществ состояла в том, что в договоре с ХКП «Електротранс» предусматривалось предоставление перевозчику компенсаций (дотаций) за перевозку льготных категорий населения города, в то время как в договорах с другими перевозчиками значилось, что при отсутствии субвенций из государственного бюджета на возмещение убытков за перевозку льготных

категорий граждан перевозчик обязывался перевозить их бесплатно. Однако Законом Украины «Об автомобильном транспорте» предусмотрено, что органы исполнительной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать автоперевозчику компенсацию названных потерь.

Установление разного рода условий в пользу отдельных субъектов имеет место и на других рынках. Например, на рынке предоставления ритуальных услуг Краснодонским городским советом (Луганская область) было запрещено всем субъектам хозяйствования, кроме КП «Ритуал», осуществлять дополнительные погребения на закрытых кладбищах города. Тем самым были созданы дискриминационные условия для остальных субъектов хозяйствования, которые предоставляют ритуальные услуги в городе.

Другим примером нарушений данной группы служит дискриминационное решение Мерефьянского городского совета (Харьковская область) на рынке размещения внешней рекламы, которым были установлены разные коэффициенты при определении размера платы за пользование местами для размещения внешней рекламы в зависимости от характера товара, который рекламируется, и места регистрации рекламодателя.

5. Наименее численную группу по сравнению с вышеназванными составляют нарушения в виде делегирования полномочий органов власти и органов местного самоуправления (1,3% общего количества антиконкурентных действий органов государственной власти). Такие нарушения выявлены в основном на рынке землеустроительных и землеоценочных работ. Показательным примером могут послужить действия Государственного комитета Украины по земельным ресурсам, который делегировал полномочия по регистрации государственных актов на право собственности на землю, на право постоянного пользования землей, а также договоров аренды земли государ-

ственному предприятию «Центр государственного земельного кадастра при Государственном комитете Украины по земельным ресурсам». Это могло привести к ограничению или искажению конкуренции на региональных рынках землеустроительных и землеоценочных работ.

Делегирование полномочий имеет место и на других рынках, в частности, на региональных рынках Житомирской и Луганской областей. Так, Житомирский городской совет делегировал коммунальному предприятию «Житомиртранспорт» полномочия на изготовление документов по организации и осуществлению транспортного процесса, а также выполнение отдельных задач органа управления, в том числе относительно его конкурентов, что могло привести к ограничению и искажению конкуренции на рынке пассажирских перевозок в г. Житомир.

В Луганской области органы АМКУ обязали отменить отдельные властные полномочия коммунального предприятия «Геоград», а также возможность предоставлять платные услуги относительно подготовки проектов решений исполнительного комитета Алчевского городского совета по вопросам присвоения адресов и получать за это доход, поскольку это ставило КП «Геоград» в привилегированное положение относительно конкурентов и могло привести к ограничению конкуренции.

Сокращение антиконкурентных действий органов власти и преодоление отрицательного влияния таких действий на развитие конкурентных отношений на рынках Украины — чрезвычайно важная для страны задача, которая требует комплексного подхода к своему решению силами специалистов различного профиля, в первую очередь экономистов и юристов. На наш взгляд, эффективными были бы следующие направления этой работы.

1. Усовершенствование механизмов государственной защиты конкуренции, установленных законодательством Украины.

Проблема усовершенствования государственной защиты конкуренции касается прежде всего улучшения механизмов применения законодательства о защите экономической конкуренции, конкретизации его процессуальных норм. В частности, существует острая необходимость уточнения и формализации в законодательстве следующих понятий:

- устранение конкуренции как полного или существенного прекращения соперничества между конкурентами, вследствие чего покупатели (продавцы) лишаются возможности выбирать между продавцами (покупателями);

- ограничение конкуренции как уменьшение влияния определяющих для конкуренции факторов вследствие возникновения или усиления у соответствующих хозяйствующих субъектов рыночной власти, которая характеризуется в каждом конкретном случае соответствующими качественными и количественными показателями в зависимости от конъюнктуры рынка;

- существенное ограничение конкуренции;

- искажение конкуренции как любые действия, которые привели к устранению конкуренции.

В целом эта проблема охватывает несколько десятков понятий, которые содержатся в законодательстве.

2. Усиление механизмов, которые обязывают органы государственной власти согласовывать с антимонопольным комитетом проекты решений, которые могут повлиять на конкуренцию.

Наши исследования показали, что значительная часть нарушений законодательства о защите экономической конкуренции органами государственной власти возникает в результате принятия этими органами отдельных решений, которые не согласованы с органами АМКУ и могут повлиять на конкуренцию. На наш взгляд, для решения этой проблемы целесообразно:

- ввести единый государственный реестр нормативно-правовых актов (решений,

распоряжений, приказов, постановлений) органов государственной власти, местного самоуправления, административно-хозяйственного управления и контроля;

- обязать областные управления юстиции регулярно обеспечивать органы АМКУ информацией относительно зарегистрированного перечня нормативно-правовых актов, которые могут повлиять на конкуренцию;

- предусмотреть ответственность конкретных должностных лиц органов власти за непредоставление проектов решений на согласование в органы АМКУ;

- предусмотреть введение в штатное расписание органов власти, особенно местного уровня, должностей специалистов по конкурентной политике.

3. Усовершенствование государственно-регулирующей деятельности естественных монополий.

Существующая на Украине в сфере естественных монополий система регулирования является в основном ведомственной, в связи с этим она имеет определенные недостатки. Проблема заключается в том, что министерства и ведомства, причастные к регулированию рынков естественных монополий, с одной стороны, являются органами, которые осуществляют управление подведомственными им хозяйствующими субъектами, действующими как на рынках естественных монополий, так и на смежных с ними рынках, а с другой — призваны регулировать рынок в целом.

Объединение министерствами (ведомствами) этих двух функций приводит к тому, что при осуществлении регулирования всего рынка орган власти тем или иным способом оказывает содействие деятельности подведомственных ему фирм, поскольку от эффективности функционирования хозяйствующих субъектов напрямую зависят показатели деятельности министерства (ведомства). Это приводит к дискриминации участников рынка и неэффективному функционированию всей системы регулирования.

Возможными путями решения этой проблемы на Украине, на наш взгляд, могли бы быть:

- распределение полномочий по управлению и регулированию в сферах естественных монополий в областях транспорта и жилищно-коммунального хозяйства соответственно Закону Украины «О естественных монополиях» и Указа президента «О концепции усовершенствования государственного регулирования естественных монополий» путем создания соответствующих национальных комиссий регулирования деятельности субъектов естественных монополий;

- предотвращение установления необоснованных цен (тарифов) на товары (услуги) субъектов естественных монополий. Для этого необходимо постепенное прекращение практики перекрестного субсидирования разных групп потребителей или одних видов деятельности за счет других, внедрение стимулирующих моделей ценообразования (например, установление предельных тарифов).

4. Обеспечение равных условий конкуренции для субъектов хозяйствования при привлечении ресурсов подконтрольных государству для поддержки субъектов хозяйствования.

Государственная помощь выступает одной из форм вмешательства государства в функционирование рынка, вследствие чего отдельные предприятия, области экономики, виды деятельности получают более благоприятные условия, чем другие. Такое экономическое вмешательство может быть эффективным при отсутствии совершенной конкуренции на рынке, когда рыночные механизмы не могут самостоятельно обеспечить оптимальные объем и структуру производства. В этих случаях государственная помощь является обоснованной, поскольку она оказывает содействие преодолению неэффективного распределения экономических ресурсов и увеличению общественного благосостояния. Критерий общественного благосостояния должен лежать в основе решений государственных органов отно-

сительно предоставления государственной помощи.

Экономически необоснованное предоставление государственной помощи на практике приводит к отрицательным последствиям в виде искажения конкуренции через создание неравных условий хозяйствования, неэффективное распределение государственных средств, потерю экономической эффективности и уменьшение общественного благосостояния. Разработка и внедрение эффективного механизма контроля над влиянием государственной помощи на конкуренцию является сложной и чрезвычайно актуальной проблемой.

5. Оптимизация объемов хозяйственной деятельности государственной власти.

Основой решения этого вопроса является преодоление властно-хозяйственного дуализма государственных органов, когда они, выполняя управленческую или регуляторную функцию, одновременно предоставляют субъектам хозяйствования или гражданам платные услуги. Как следствие, количество монополизированных рынков неустанно возрастает, а государственные органы-монополисты остаются второй по размеру группой среди субъектов, которые злоупотребляют своим монопольным положением.

С целью оптимизации объемов хозяйственной деятельности органов исполнительной власти, на наш взгляд, целесообразны мероприятия следующего содержания:

- определение исчерпывающих перечней платных услуг, которые будут предоставляться центральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и подчиненными им учреждениями, организациями;

- определение исчерпывающих перечней услуг, которые будут предоставляться субъектами хозяйствования, подконтрольными органам исполнительной власти, монопольно;

- проведение всеми центральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления инвентаризации

платных услуг, которые предоставляются ими и подчиненными им учреждениями, организациями;

- разработка соответствующего проекта Закона Украины «О местном самоуправлении» и Закона Украины «О местных государственных администрациях» с целью разделения властных функций и хозяйственной деятельности органов местного самоуправления.

6. Изменение законодательства в направлении возрастания административной ответственности за нарушение законодательства о защите экономической конкуренции органами государственной власти.

Следует отметить, что, в отличие от многих государственных органов, АМКУ и его органам предоставлено право без обращения в суд по собственным решениям накладывать штрафы на нарушителей конкурентного законодательства. Однако согласно Закону Украины «О защите экономической конкуренции» ответственность органов власти в виде штрафа — как юридических лиц — за нарушение, предусмотренные ст. 15, 16 и 17 Закона, не установлена.

Таким образом, учитывая, что ответственность органов власти за нарушение в виде штрафа законом не предусмотрена, рекомендации органов АМКУ в этой области являются на данный момент единственной формой конкурентно-правовых санкций относительно действий органов государственной власти, местного самоуправления, административно-хозяйственного управления и контроля. При этом необходимо признать, что для многих хозяйствующих субъектов, права которых затронуты подобными действиями местных органов власти и которые нередко испытывают существенные материальные потери, такие санкции АМКУ являются очень слабыми и почти недейственными, поскольку с момента принятия неправомерного решения до устранения нарушений по решению АМКУ проходит довольно продолжительное время, на протяжении которого хо-

заявляющие субъекты продолжают нести ущерб. В настоящее время степень ответственности органов власти и их должностных лиц не является тем сдерживающим рычагом, который бы не позволял органам власти совершать неправомерные действия. Это служит причиной существенного искажения конкуренции.

7. Усовершенствование основ правоприменительной практики органов АМКУ.

С целью улучшения правоприменительной практики органов АМКУ, на наш взгляд, необходимым является:

- ускорить принятие Конкурентного процессуального кодекса Украины, который будет определять правовые основы и порядок ведения дел о нарушении конкурентного законодательства, о согласованных действиях и концентрации;

- ускорить создание специализированного конкурентно-патентного суда, который бы осуществлял правосудие в сферах защиты конкуренции и интеллектуальной собственности на Украине.

8. Чрезвычайно важным шагом в решении проблемы реализации конкурентной политики на основе баланса общественных интересов является использование международного опыта и приспособление некоторых зарубежных норм конкурентного законодательства к отечественному.

Первоочередной задачей при этом является адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС, в частности, по обеспечению контроля над предоставлением государственной помощи. Решение этой задачи предусматривает прежде всего принятие Закона Украины «О государственной помощи» и осуществление мониторинга государственной помощи в масштабе страны.

Приведенные в статье соображения направлены на воплощение в жизнь системного подхода относительно путей совершенствования деятельности органов государственной власти в области поддержки, развития и защиты конкуренции.

Список литературы

1. Закон Украины «О защите экономической конкуренции» от 11 января 2001 г. №2210-III.
2. Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию. Версия 1.0, OECD 2007. 217 ст.
3. Лагутин В. Д., Головки Л. С., Крегул Ю. И. и др. Антимонопольная деятельность / Под ред. В. Д. Лагутина. К.: КНТЭУ, 2005.
4. Отчет Антимонопольного комитета Украины за 2007 г.
5. Отчет Антимонопольного комитета Украины за 2008 г.
6. Юданов А. Ю. Конкурентные преимущества «честного» бизнеса // Современная конкуренция. 2007. № 2.

E. G. Gritsenko, Professor, PhD (Economics), Chair of Economic Theory and Competitive Policy, Kiev National University of Trade and Economics, Kiev, elenaknteu@ukr.net

L. O. Lyashenko, Leading Specialist, Ukrainian Antimonopoly Committee, Kiev, liashenko_l@bigmir.net

GOVERNMENTAL ANTICOMPETITION ACTIONS AND THEIR INFLUENCE ON ENTREPRENEURIAL ENVIRONMENT

The activity of government bodies, local and administrative governments, control bodies is very often connected with anticompetition actions. The article is devoted to the structure study and the reasons for infraction of the law on the protection of economic competition. Ukrainian economical activity provides the material for this analysis. The manifestation and the practice of termination of governmental illegal actions are analyzed on the basis of various cases from the practice of the Ukrainian Antimonopoly Committee. Proposals on the improvement of governmental activity in the sphere of competition development are worked out.

Key words: economic competition, anticompetition actions, government bodies, local government, administrative government, control body, law on the protection of economic competition.