

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ КОНКУРЕНТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ

Т.В. Игнатова, О.В. Мальцева

Южно-Российский институт – филиал
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Ростов-на Дону

ectheory@skags.ru

Статья посвящена анализу динамики институциональных преобразований сферы конкуренции в российской экономике в последние десятилетия.

Ключевые слова: конкуренция, институт, институциональная организация

Проблемы развития конкуренции и создания необходимых институциональных, политических и социальных условий для ее поддержания, соотношения с монопольными тенденциями в рамках меняющейся парадигмы экономического анализа и публичного управления обострены в современной российской экономике. В этой связи особый интерес вызывают разработки новосибирских экономистов, касающиеся смены парадигмы антимонопольного регулирования.

В условиях административных преобразований функций антимонопольных органов приобретает весомое индуцированное значение оценка альтернативного подхода к государственному воздействию на рыночные процессы – политика защиты конкуренции¹.

¹ Князева И.В., Лукашенко О.А. Трансформация антимонопольной политики в современных экономических условиях. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2011. – С. 82.

Институциональная организация конкурентных отношений в России начала формироваться лишь 17-20 лет назад. Условия, в которых происходит становление института конкуренции в российской экономике, существенно отличаются от условий, в которых происходило формирование конкуренции в развитых странах. К основным отличиям относят то, что институт конкуренции начал формироваться. Во-первых, в отсутствие рыночных отношений; во-вторых, в отсутствие предпринимательской инициативы; в-третьих, при наличии сформировавшихся государственных монополий и в-четвертых, при чрезмерной концентрации производства и узкой специализации предприятий и географической ограниченности рынков.

Многие исследователи² отмечают, что даже монополии в России отличались от

² Ермошенко Н.Н. Антимонопольное законодательство и конкуренция. – Киев, 1991. – С. 6–10; Варламова А.Н. Правовое регулирование конку-

тех, которые имели место в зарубежных странах. Российские монополии отличаются от западных процессом становления и эффективностью функционирования, а именно:

1) капиталистическая монополия возникает снизу в результате конкурентной борьбы, социалистическая насаждается сверху. В связи с этим монополистом при капитализме становится предприятие-лидер, которое использует передовые технологии, является сильнейшим и имеет большой научно-технический и производственный потенциал. При социализме же монополия очень часто появляется при отсталой технологической базе³;

2) капиталистическая монополия действует в условиях конкуренции, социалистическая – в условиях, созданных административно-командной системой;

3) капиталистическая монополия участвует с международным разделением труда, что повышает ее конкурентоспособность как на внутреннем, так и на внешнем рынке; социалистическая участвует только в рамках своего государства и не стремится к улучшению качественных характеристик товара. Институциональные изменения должны были определить условия существования конкуренции и конкурентной среды и ограничить влияние неформальных институтов, в частности монополий.

ренции в России. – М.: Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000. – С. 22; Юданов А.Ю. Конкуренция. Теория и практика. – М., 1996. – С. 250; Тотьев К.Ю. Конкурентное право. – М.: Юридическая фирма «Контракт», ИНФРА-М, 2000. – С. 126; Capelik V. Antimonopoly policy in the USSR // *Antitrust Bulletin*. – 1992. – Spring; Князева И.В. Антимонопольное регулирование. – М.: ИНФРА-М, 2010.

³ Варламова А.Н. Правовое регулирование конкуренции в России. – М.: Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000. – С. 22.

Однако практика применения формальных норм и правил поведения не позволила достичь поставленных целей. В сферу регулирования конкурентных отношений включены отношения между хозяйственными субъектами, возникающие по поводу оборота гражданских прав, предназначенных для продажи, обмена или иного введения в оборот. Конкретизированная норма, касающаяся группы лиц и критериев отнесения хозяйствующих субъектов к определенной группе, создает определенность при осуществлении контроля за экономической концентрацией и позволяет установить запрет на осуществление группой лиц монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции. Введение новых форм негативного влияния на конкуренцию, таких как координация деятельности хозяйствующих субъектов третьим лицом, а также согласованные действия, ограничивающие конкуренцию, позволили регулировать их негативное действие. Изменение содержания понятия «доминирующее положение», главным образом это касается снижения размера рыночной доли хозяйствующего субъекта до 50 % (ранее – 65 %), позволяет квалифицировать положение хозяйствующего субъекта на соответствующем рынке как доминирующее и применять к таким субъектам антимонопольные меры. Введены запреты на предоставление государственной помощи, а также определены отдельные исключения из такого запрета и процедуры предоставления государственной помощи в исключительных случаях, что позволяет обеспечить равные возможности для участников рынка в борьбе за конкурентные преимущества.

Не признаются государственной помощью действия, направленные на: предостав-

ление (выделение, распределение) государственных или муниципальных средств (ресурсов, имущества, индивидуальных льгот и/или преимуществ) отдельному лицу на основании результатов торгов или в соответствии с иной процедурой, предусмотренной федеральным законом; предоставление (выделение, распределение) государственных или муниципальных средств (ресурсов, имущества) отдельным лицам на преодоление последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф и чрезвычайных ситуаций, последствий военных действий и контртеррористических операций, а также из резервных фондов органов исполнительной власти или резервных фондов органов местного самоуправления; а также некоторые иные способы предоставления средств бюджета или имущества казны хозяйствующим субъектам. С разрешения антимонопольного органа может быть предоставлена государственная помощь, которая не ведет к устранению или недопущению конкуренции. Это помощь, направляемая на обеспечение жизнедеятельности северных и приравненных к ним территорий; помощь на проведение фундаментальных научных исследований, непосредственно не имеющих целью получение новых или улучшение существующих продуктов или технологических процессов; помощь на цели защиты окружающей среды; помощь, направленная на развитие культуры и сохранение культурного наследия; помощь, предоставляемая для производства сельскохозяйственной продукции.

Новые условия институциональной среды предполагают устранение излишних административных барьеров, препятствующих деятельности хозяйствующих субъектов. Устранение излишних адми-

нистративных барьеров осуществляется за счет:

- уменьшения перечня видов сделок и действий хозяйствующих субъектов, не оказывающих влияния на состояние конкуренции, для осуществления (заключения) которых требуется предварительное разрешение антимонопольного органа;

- увеличения количества критериев (пороговых значений характеристик хозяйствующих субъектов), на основе которых определяется, подлежит ли сделка или действие предварительному разрешительному контролю;

- передачи с уровня федерального антимонопольного органа на уровень Правительства Российской Федерации полномочий издавать подзаконные акты, регулирующие порядок рассмотрения ходатайств и уведомлений о сделках и действиях, подлежащих государственному контролю экономической концентрации;

- определения перечня требований к содержанию порядка проведения торгов, который должен обязательно включать порядок информирования о проведении торгов; требования, предъявляемые к их участникам; регламент образования и деятельности комиссии по проведению торгов; порядок определения победителя (победителей); срок заключения и существенные условия контракта с победителем (победителями);

- применения особого порядка рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства органами исполнительной власти и местного самоуправления. В целях оперативного устранения нарушения и ликвидации его последствий такие дела могут рассматриваться единолично руководителем антимонопольного органа. В законе установлены сроки рассмотре-

ния таких дел, порядок выдачи и контроля исполнения предписания об устранении нарушения.

Процесс формирования институциональных условий конкуренции не шел все это время в последовательно-гармонизированном направлении. Параллельно с разработкой и принятием новых формальных норм происходило изменение ранее принятых, причем эти изменения не всегда были адекватны экономической реальности. На формирование института конкуренции в последние годы все более активное влияние начали оказывать заинтересованные хозяйствующие субъекты – крупные доминирующие корпоративные структуры, субъекты естественных монополий, участники рекламной деятельности, также имели место случаи борьбы ряда федеральных органов исполнительной власти за контроль деятельности монопольных структур. Так, например, Минсвязи России претендовало на контроль деятельности субъектов естественных монополий в области связи. Однако эти полномочия были переданы из Министерства РФ по антимонопольной политике в Федеральную службу по тарифам. Также имели место случаи разнесения норм законодательства о конкуренции по другим законам, не относящимся к данной отрасли права. Процедурные нормы в законах, относящиеся к законодательству о конкуренции, либо изложены по-разному, либо отсутствуют вообще, это относится к нормам о проведении проверок, о рассмотрении дел о нарушениях, о рассмотрении ходатайств и иных обращений хозяйствующих субъектов. В результате, как отмечает С.С. Сулакшин, «увеличивается количество нормативных правовых актов, их регулирующих», и «во избежание противоречий и появления пробелов в законодательстве не-

обходимо упорядочение, систематизация всех действующих нормативных правовых актов, относящихся к конкурентному законодательству; кроме того, отсутствие единого систематизированного акта порождает коллизии между конкурентным и иным законодательством»⁴.

В современной научной литературе активно обсуждается вопрос о систематизации законодательства о конкуренции. Так, российские ученые заявляют о необходимости разработки и принятия доктринального документа – Государственной концепции конкурентной политики и кодифицированного документа, консолидирующего нормы по защите конкуренции – Конкурентного кодекса Российской Федерации. Концепция конкурентной политики рассматривается как основной государственно-управленческий документ, определяющий содержание государственной политики в области управления, формирующий и приводящий в действие механизм ее исполнения. В Конкурентный кодекс предполагается консолидировать основную часть норм о конкуренции – это антимонопольное законодательство, законодательство о рекламе, об естественных монополиях, о защитных мерах при осуществлении внешнеэкономической деятельности. Важно отметить, что законодатель уже пошел по пути систематизации правовых основ конкуренции: объединены нормы двух законов в новый Федеральный закон «О защите конкуренции»; частично консолидированы и выведены на законодательный уровень процедурные нормы конкурентного законодательства.

⁴ Сулакшин С.С. О государственной конкурентной политике в РФ // Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М.: Научный эксперт, 2007. – С 36.

Таким образом, в России становление института конкуренции было осуществлено не эволюционным, а искусственным путем. Фактически институциональная среда формировалась в условиях практически полного отсутствия конкурентных рынков и отношений и с самого начала рассматривалась как направленная против монополистической деятельности. При ее разработке не учитывалась необходимость развития конкурентных отношений, не принимались во внимание особенности национальных условий, не применялся опыт стран, имевших сходные моменты с Россией по условиям, масштабу экономики, территории действия. Поэтому в современных условиях необходимо упорядочить, систематизировать все действующие формальные нормы, регулирующие конкуренцию, и доработать их с целью стимулирования создания конкурентных отношений и поддержки конкуренции.

Возникает вопрос, какой орган исполнительной власти является ответственным за создание конкурентной среды и развитие конкуренции?

Формально можно говорить о том, что эти функции должны осуществляться Минэкономразвития России. Однако анализ Положения о нем показывает, что непосредственно функции по развитию конкуренции, созданию конкурентной среды на министерство не возложены, оно осуществляет лишь функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, и иные. Также анализ деятельности Минэкономразвития России подтверждает, что функций по формированию политики стимулирования

конкурентной среды оно не осуществляет. В функции Федеральной антимонопольной службы (ФАС) России тоже не входит создание и развитие конкуренции. Рамки активности ФАС ограничиваются лишь вопросами контроля и надзора за соблюдением антимонопольного законодательства.

По нашему мнению, данные функции необходимо закрепить за Минэкономразвития России, для этого необходимо внести изменения в Положение о министерстве.

Необходимо отметить, что с начала 1990-х годов в сфере регулирования конкуренции произошла подмена понятий «конкурентная политика», «конкурентное законодательство» – они были замещены терминами «антимонопольная политика», «антимонопольное законодательство». Можно предположить, что, несмотря на разные термины, содержание политики остается неизменным.

Поэтому предлагается перейти от понятия «антимонопольная политика» к понятию «конкурентная политика».

Конкурентной называется политика, направленная на поддержание или создание ситуации конкуренции на рынках посредством установления и обеспечения соблюдения правил, запрещающих отдельные способы поведения на рынке⁵. Государственная конкурентная политика призвана способствовать развитию конкуренции на рынках, стимулировать создание и развитие конкурентной среды и конкурентных механизмов, защищать участников рынка от недобросовестной конкуренции. Отсюда следует, что конкурентная политика – понятие комплексное и никак не мо-

⁵ Авдашева С., Шаститко А. Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России // Вопросы экономики. – 2003. – № 9. – С. 20.

жет ограничиваться лишь антимонопольной политикой, как это делается в настоящее время при принятии государственных управленческих решений и разработке соответствующего законодательства в данной сфере. Действенная конкурентная политика невозможна без промышленной, инвестиционной, бюджетно-налоговой, ценовой политик – в той их части, в которой они влияют на состояние конкурентной среды и развитие конкуренции.

В качестве ценностной цели государственной конкурентной политики с очевидностью можно назвать экономическое развитие, выраженное в том числе в устойчивом экономическом росте, повышении конкурентоспособности российского бизнеса на внешнем и внутреннем рынках, повышении имиджа и инвестиционной привлекательности страны⁶. Государственную конкурентную политику можно определить как комплекс последовательных мер и действий, осуществляемых органами государственной власти, направленных на развитие и поддержание конкуренции, защиту и пресечение от монополистических действий и недобросовестной конкуренции всех участников рынка.

Конкурентная политика включает в себя два основных направления. Первое – развитие и поддержка конкуренции на товарных и финансовых рынках. Второе направление – пресечение монополистических действий, недобросовестной конкуренции и защита конкуренции. Меры государственной конкурентной политики можно квалифицировать следующим образом: стимулирующие меры (меры по созданию конкурентной среды и развитию конкуренции)

и меры по защите конкуренции (меры, направленные на пресечение действий против конкуренции).

Достижение целей конкурентной политики, с учетом современного состояния конкурентной среды, предполагает решение следующих задач: развитие конкурентного рынка; сокращение необоснованного вмешательства государства в конкурентную среду; обеспечение развития транспортной, информационной, финансовой, энергетической инфраструктуры и ее доступности для участников рынка; совершенствование антимонопольного регулирования; введение стимулирующих мер развития конкуренции.

До настоящего времени в качестве основного инструмента политики использовались защитные механизмы. Инструменты, способствующие развитию, а не защите конкуренции, не всегда были направлены на развитие конкуренции или использовались не в полной мере. Поэтому в современных условиях необходимо больше уделять внимание инструментам, направленным на развитие и поддержку конкуренции.

К таким инструментам относят налоговую политику, таможенно-тарифное регулирование, планирование и программирование, государственные закупки и тарифное регулирование естественных монополий.

Таможенно-тарифное регулирование является действенным инструментом для поддержки российских предпринимателей на внутреннем и внешнем рынках. Налоговая политика – важный фактор регулирования деловой активности и формирования инвестиционно-привлекательной среды. Планирование и программирование повышает эффективность управления

⁶ Якунин В.И. Постановка задачи разработки концепции экономической политики России. – М., 2006. – С. 44.

экономического развития и, соответственно, конкуренции. Система государственных закупок способствует развитию конкуренции благодаря своей прозрачности и открытости для участников. Стоимость услуг естественных монополий позволяет регулировать издержки производства. Сокращение административных барьеров позволит увеличить количество участников входа на рынок и снизит транзитивные издержки уже действующих на рынке предприятий.

Для решения вышеперечисленных задач необходимо принять следующие первоочередные меры:

– снизить административные барьеры (упростить процедуры регистрации, разграничить функции по контролю и надзору между органами исполнительной власти, усилить антимонопольный контроль за действиями органов исполнительной власти и т. д.);

– развивать малое предпринимательство (принять программы, направленные на поддержку предпринимательской деятельности);

– упростить доступ к инфраструктуре естественных монополий (упрощение процедуры доступа и уменьшение стоимости присоединения);

– установить таможенные пошлины на ввозимые и вывозимые товары в соответствии с рыночной ситуацией.

Современное состояние реальной конкурентной политики в указанном выше смысле показывает явный дефицит государственных действий в этом направлении. Хотя анализ правительственных программ по экономическому развитию показывает, что Правительство России признает необходимость развития конкуренции, государственное регулирование конкурен-

ции в основном сводится к антимонопольному регулированию, функции по созданию конкурентной среды и развитию конкуренции официально ни за одним федеральным органом исполнительной власти не закреплены. Конкурентная политика на протяжении всего времени реализуется только в одном направлении – защиты конкуренции. Меры, направленные на поддержку конкуренции, носят декларативный характер. Мы предлагаем следующие направления для разрешения представленных проблем по развитию и поддержке конкуренции.

1. Совершенствование формальных норм и активное их применение:

– систематизировать все действующие нормативные правовые акты, относящиеся к законодательству о конкуренции (разработка и принятие Конкурентного Кодекса);

– разработать и принять нормативно-правовые акты, направленные на стимулирование и поддержку конкуренции (законодательство о поддержке малого предпринимательства, об инфраструктуре и доступе к ней);

– установить уголовную ответственность за нарушение органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами правил конкуренции.

2. Законодательное оформление функций и полномочий органов исполнительной власти, ответственных за развитие конкуренции:

– закрепить за Минэкономразвития функций по созданию конкурентной среды и развитию конкуренции;

– определить порядок взаимодействия органов исполнительной власти, ответственных за проведение конкурентной политики.

3. Совершенствование государственной конкурентной политики в соответствии с состоянием конкурентной среды:

- разработать и принять программы развития конкуренции в РФ;
- внедрить меры по стимулированию и поддержке конкуренции.

Литература

Авдашева С., Шаститко А. Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России // Вопросы экономики. – 2003. – № 9.

Варламова А.Н. Правовое регулирование конкуренции в России. – М.: Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000.

Ермошенко Н.Н. Антимонопольное законодательство и конкуренция. – Киев, 1991.

Клязева И.В. Антимонопольное регулирование. – М.: ИНФРА-М, 2010.

Клязева И.В., Лукашенко О.А. Трансформация антимонопольной политики в современных экономических условиях. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2011.

Сулакшин С.С. О государственной конкурентной политике в РФ // Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – М.: Научный эксперт, 2007.

Тотьев К.Ю. Конкурентное право. – М.: Юридическая фирма «Контракт»; ИНФРА-М, 2000.

Юданов А.Ю. Конкуренция. Теория и практика. – М., 1996.

Якунин В.П. Постановка задачи разработки концепции экономической политики России. – М., 2006.

Capelik V. Antimonopoly policy in the USSR // Antitrust Bulletin. – 1992, spring.