УДК 340.130

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-3-73-80

М.М. Магдилов, П.А. Мусагаджиева

Проблемы совершенствования антимонопольного законодательства в современной России

*Дагестанский государственный университет; Россия, 367001, г. Махачкала,
ул. М. Гаджиева, 43а; taglar@mail.ru, akhmedovnaa96@mail.ru*

Статья посвящена исследованию проблем совершенствования антимонопольного законодательства и развития конкурентной среды в современной России, что является актуальным в связи с необходимостью регулирования деятельности на товарных рынках в условиях экономических преобразований. Антимонопольное законодательство России должно пресекать злоупотребление доминирующим положением хозяйствующими субъектами на рынке, а также способствовать обеспечению здоровой конкуренции, что является приоритетным фактором достижения эффективного развития экономики страны в целом и обеспечения ее конкурентоспособности на мировой арене. Авторы приходят к выводу, что недостатками применения российского антимонопольного законодательства на практике являются смысловая некорректность некоторых его статей, недостаточная определенность ключевых понятий, а также включение широкого круга норм, адресованных носителям властных полномочий, что нарушает конституционные принципы равной правовой защиты форм собственности и защиты конкуренции, деформирует статус государства в гражданском обороте и порождает несбалансированность соотношения публичных и частных интересов, административных и рыночных механизмов. Основными методами достижения результатов являются формально-юридический, системный, функциональный, статистический, логические приемы анализа и синтеза.

Ключевые слова: *антимонопольное законодательство, рыночная экономика, огосударствление экономики, монополистическая деятельность, защита конкуренции.*

Главной целью и задачей правового регулирования рыночной экономики является обеспечение в условиях свободного предпринимательства наиболее эффективного использования рыночных механизмов для поддержания свободной конкуренции, предотвращения фактов недобросовестной конкуренции, для защиты законных интересов производителей и потребителей. В условиях свободного рынка и реализации права на свободную конкуренцию возникает тенденция к монополизации рынка. Государство вынуждено непосредственно вмешиваться в процесс обеспечения свободной конкуренции и пресекать монополизацию рынка путем издания специальных нормативных актов, получивших в науке название «антимонопольное законодательство».

Антимонопольное законодательство призвано предотвращать образование компаний-монополистов, негативные последствия процессов концентрации производства и капитала, проведение компаниями групповой ограничительной деловой политики [5, с. 286]. Следовательно, антимонопольная политика государства включает следующие направления:

а) ликвидацию монополий путем введения контроля за процессом централизации капитала;

б) создание такой экономической ситуации на рынке, когда его монополизация становится невыгодной.

В современной России политиками, научной общественностью, экспертами, органами власти, предпринимателями постоянно обращается внимание на необходимость интенсификации конкурентной политики, поскольку без честной конкурентной борьбы невозможен качественный экономический рост.

Россия в течение многих лет продолжает занимать стабильно низкие места в мировых рейтингах эффективности конкурентной политики. Например, в рейтинге конкурентоспособности стран Всемирного экономического форума (ВЭФ), представленного в докладе «Глобальная конкурентоспособность 2017–2018», Россия по эффективности антимонопольной политики заняла 83 место среди 137 государств мира [7].

Слабому развитию конкуренции на российских рынках способствуют такие особенности экономики, как низкая производительность труда на предприятиях; недостаточная их инновационная активность; низкий уровень развития сферы малого предпринимательства; отсутствие конкуренции на рынках естественных монополий и большое количество нарушений антимонопольного законодательства их субъектами и т. п.

Основными причинами такого положения выступают значительные административные барьеры для ведения бизнеса; высокие криминальные риски, в том числе коррупционные; низкие темпы развития инфраструктурных отраслей экономики; отсутствие изменений в развитии конкуренции в сферах деятельности естественных монополий; неприятие ценности конкуренции в государстве, бизнес-среде и обществе [13, с. 152].

В настоящее время успех экономических преобразований в России, направленных на инновационное развитие экономики и импортозамещение, в немалой степени зависит от взвешенной системы регулирования государством монопольных процессов и конкурентных отношений. Конкурентные силы способствуют не только формированию обоснованной цены на продукцию, но и повышению качества производства товара, наращиванию объема производства. В конечном итоге от конкуренции выигрывает потребитель, который получает достаточно качественные продукты по разумной цене [11, с. 53]. В условиях неустойчивости конкурентной среды при освоении принципиально новых технологий и продуктов, модернизации и опережающем развитии высокотехнологического сектора экономики, ускорении экономического роста правовое обеспечение добросовестной конкуренции требует пристального внимания [2, с. 15].

Конкурентная среда в нашей стране неустойчива по следующим причинам:

- ограниченная свобода предпринимателей (имеются административные барьеры при получении лицензии на деятельность; присутствует некий уровень коррупции) [8, с. 174];
- межрегиональная конкуренция за выдвижение и раскрутку местных производителей на рынке и за материальную поддержку из федерального бюджета [9, с. 20];
- регионы страны взаимодействуют в условиях неравной конкуренции ввиду различного количества трудоспособного населения и объемов торговли [6, с. 260];
- центр развития НИУ «Высшая школа экономики» прогнозирует, что ВВП России сократится в 2017–2019 годах в общей сложности на 8,1 %;
- склонность к монополизации рынка [13, с. 152].

Наиболее сложным является вопрос о правовой сущности монополистической деятельности. На законодательном уровне одновременно присутствуют две взаимоисключающие позиции. С одной стороны, монополистическая деятельность определяется как использование субъектом своего доминирующего положения на рынке в корыстных целях – противоправный режим (прямой запрет на злоупотребление доминирую-

щим положением закреплён в антимонопольных законах стран – членов ЕАЭС). С другой стороны, запрет на доминирование отсутствует, т. е. речь идет о правомерном режиме. Иными словами, в конструкции антимонопольных законов заложены два взаимоисключающих режима: правомерный и противоправный [10, с. 344].

С учетом указанного выше двойственного характера монополистической деятельности возникает необходимость в ее регулировании. Таким регулятором является государство. Усилия всех стран с рыночной экономикой направлены на борьбу со злоупотреблением доминирующим положением субъектами, на обеспечение здоровой конкуренции. Такая система мер по защите конкуренции и получила название «антимонопольное регулирование». Основным органом, исполняющим функции антимонопольного регулирования в РФ, – Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий и рекламы.

ФАС преследует следующие цели:

- обеспечение благоприятной конкурентной среды в сферах деятельности хозяйствующих субъектов, не являющихся естественными монополиями;
- ограничение антиконкурентного вмешательства органов власти на рынок;
- обеспечение высокой эффективности расходов бюджета на государственные и муниципальные заказы;
- осуществление государственной политики по контролю иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения безопасности страны.

Залогом успешного функционирования экономики в целом является здоровая конкуренция. Именно по этой причине поддержка конкуренции закреплена в статье 8 Конституции РФ, а статья 34 направлена на защиту конкурентной среды от недобросовестных монополистов.

Федеральный закон «О защите конкуренции» № 135-ФЗ – это основной нормативно-правовой акт, на котором образуется антимонопольное законодательство РФ. Он содержит в себе комплекс ограничительных мер, которые применяются ФАС для регулирования процессов монополизации и конкуренции.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается несколько десятков федеральных законов, которые включают отдельные положения антимонопольной направленности. Антимонопольное законодательство РФ также базируется на ГК РФ (например, п. 3 ст. 1, п. 1 ст. 10), УК РФ (ст. 178), НК РФ, КоАП РФ и других федеральных законах. Отношения в сфере защиты конкуренции, предупреждения и пресечения ее недобросовестных форм и монополистической деятельности на товарных рынках урегулированы также соответствующими постановлениями Правительства РФ, нормативными актами федерального антимонопольного органа, принимаемыми в предусмотренных антимонопольным законодательством случаях.

Гражданским кодексом РФ установлены нормы о равенстве участников регулируемых имущественных отношений, направленные на беспрепятственное осуществление гражданских прав, обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебную защиту. Так, Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ в Постановлении «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» указано, что к нормам ГК РФ, на которых основано антимоно-

польное законодательство, относятся: статья 1 ГК РФ, устанавливающая запрет на ограничение гражданских прав и свободы перемещения товаров, кроме случаев, когда такое ограничение вводится федеральным законом (в числе вводящих соответствующие ограничения законов и Закон о защите конкуренции); статья 10 ГК РФ, согласно которой запрещено использовать гражданские права в целях ограничения конкуренции и злоупотреблять доминирующим положением на товарном рынке.

Федеральный закон «О естественных монополиях» устанавливает правовые основы государственной политики в отношении естественных монополий в стране и предназначен для достижения баланса интересов потребителей и субъектов естественных монополий, который должен обеспечивать доступность реализуемого товара для потребителей и эффективное функционирование субъектов естественных монополий. Законом предусмотрено регулирование отношений в условиях естественных монополий, формирование и создание которых иногда оправдано по причине возможности обеспечения рынка товарами только одним предприятием. Положениями данного закона регламентированы возникающие на российских товарных рынках отношения, в которых участвуют субъекты естественных монополий, потребители, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Федеральный закон «Об акционерных обществах» регламентирует процедуру создания, реорганизации, ликвидации, а также правового положения акционерных обществ в сферах банковской, инвестиционной и страховой деятельности, деятельности по негосударственному пенсионному обеспечению и деятельности в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию.

Федеральный закон «О финансово-промышленных группах» регулирует по сути деятельность одной из форм монополий, поддерживаемой и поощряемой государством. Цель создания рассматриваемого объединения заключается в повышении эффективности предпринимательской деятельности для реализации инвестиционных и иных проектов и программ, направленных на повышение конкурентоспособности и расширение рынка сбыта товаров и услуг, создание новых рабочих мест при условии обязательного соблюдения требований антимонопольного законодательства.

Законом РФ «О недрах» установлены нормы антимонопольного законодательства в виде запрета, ограничения, дискриминации на пользование недрами.

Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» указывает на недопущение отказа заключения государственного контракта с поставщиками, занимающими доминирующее положение на рынке.

Федеральным законом «О почтовой связи» устанавливается, что федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление деятельностью в области почтовой связи, во взаимодействии с федеральным антимонопольным органом содействует развитию товарных рынков и конкуренции, ограничению и пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции при оказании услуг почтовой связи.

В целях обеспечения конкуренции в области электросвязи был принят Федеральный закон «О связи», поскольку создание добросовестной конкуренции на рынке телекоммуникаций и связи является в современный период одной из важных государственных задач. Государству важно обеспечить стабильное и безопасное функционирование инфраструктуры связи, доступность и бесперебойное оказание услуг связи на всей территории страны для всех пользователей в условиях конкуренции между различными операторами связи.

Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» определяет антимонопольное регулирование, государственный контроль (надзор), муниципальный контроль в области торговой деятельности.

Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» регулирует отношения, возникающие при эмиссии и обращении эмиссионных ценных бумаг независимо от типа эмитента, при обращении иных ценных бумаг в случаях, предусмотренных федеральными законами, а также особенности создания и деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается несколько десятков федеральных законов, которые включают отдельные положения антимонопольной направленности.

На практике антимонопольное законодательство чаще всего нарушается фирмами, заключающими соглашения в целях установления цен (так называемые ценовые сговоры) [1, с. 26]. Для того чтобы сдерживать рост цен на определенные виды продовольственной продукции и обеспечить ее экономическую доступность для всех социальных слоев общества, было принято постановление Правительства РФ от 15.07.2010 № 530 «Об утверждении Правил установления предельно допустимых розничных цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров первой необходимости, в отношении которых могут устанавливаться предельно допустимые розничные цены, и перечня отдельных видов социально значимых продовольственных товаров, за приобретение определенного количества которых хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность, не допускается выплата вознаграждения». В перечень вошли виды продовольственной продукции первой необходимости: мука, хлеб, молоко, масло, мясо, сахар и др.

Одним из недостатков применения антимонопольного законодательства на практике является смысловая некорректность некоторых его статей. Рассмотрим принцип экономической обоснованности в антимонопольном законодательстве. Он обязывает антимонопольные органы в случаях нарушения антимонопольного законодательства осуществлять экономический анализ конкурентных отношений на определенном рынке и принимать соответствующие решения, опираясь на проведенный анализ. Этот принцип закреплен в различных статьях ФЗ «О защите конкуренции». Например, в ч. 5.1 ст. 45 данного Закона говорится: «При рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган проводит анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства» (ч. 5.1 введена Федеральным законом от 05.10.2015 № 275-ФЗ).

В п. 7 ч. 1 ст. 10 ФЗ «О защите конкуренции» говорится о запрете на установление финансовой организацией необоснованно высокой или необоснованно низкой цены финансовой услуги. Однако можно отметить, что понятия «необоснованно высокая» и «необоснованно низкая» цены, закрепленные в Законе, недостаточно четко сформулированы. Согласно п. 12 ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции» необоснованно высокая/низкая цена финансовой услуги, которая установлена занимающей доминирующее положение финансовой организацией, существенно отличается от конкурентной цены финансовой услуги, и (или) затрудняет доступ на товарный рынок другим финансовым организациям, и (или) оказывает негативное влияние на конкуренцию.

Из определения следует, что любого из перечисленных в нем признаков достаточно для признания цены необоснованно высокой или низкой. Ни о каком наличии или отсутствии экономического обоснования речи не идет. Таким образом, «необоснованно высокая/низкая цена» не подкреплена на уровне юридической конструкции данным ей понятием, а всего лишь имеет формулировку завышенной или заниженной цены.

Одной из основных проблем в современном российском антимонопольном регулировании является недостаточная определенность ключевых понятий антимонопольного законодательства, которая может привести к неверной классификации нарушений и к ошибочным решениям в определении виновных субъектов.

Для решения этой проблемы необходимо реформирование антимонопольного законодательства с тем, чтобы расширить сферу его применения и устранить существующие противоречия. В процессе реформирования следовало бы не только опираться на антимонопольные законодательства ведущих стран мира, но и учитывать национальные традиции нормотворчества и правоприменения нашей страны [4, с. 39].

Для преодоления недобросовестной конкуренции, на наш взгляд, следует внести изменения в деятельность самих монополистов путем введения диверсификации производства с целью увеличения социально-экономического эффекта и развития отечественной экономики.

Принципиальной проблемой в реализации антимонопольной политики в современной России представляется активная экспансия государства в экономику, когда государственный сектор составляет более 40 %. Огосударствление экономики не только нарушает конституционные принципы равной правовой защиты форм собственности и защиты конкуренции, но и деформирует «статус государства в гражданском обороте, что порождает несбалансированность соотношения публичных и частных интересов, административных и рыночных механизмов» [3, с. 41]. Важное отличие российского антимонопольного законодательства от зарубежного заключается в том, что оно включает в свой состав широкий круг норм, адресованных носителям властных полномочий. В юридической науке справедливо подчеркивается, что «место норм, регулирующих реализацию имущественных прав публично-правовыми образованиями, в системе законодательства должно соответствовать их гражданско-правовой природе и четко определенной стратегии использования государственного и муниципального имущества для целей государственного управления. Также такой подход подразумевает включение в антимонопольное законодательство норм, обеспечивающих его применение к отдельным правоотношениям по передаче имущества, которые непосредственно угрожают или создают угрозу конкуренции на отдельных товарных рынках» [12, с. 52].

В заключение можно сделать вывод, что антимонопольное законодательство – это важнейшая составная часть нынешней экономики. Его применение оказывает воздействие как на производителей, так и на потребителей: первым оно дает возможности для реализации своей продукции на конкурентном рынке, а вторым – оптимальный уровень цен на товар или услугу.

ФАС России и антимонопольное законодательство должны пресекать злоупотребление доминирующим положением хозяйствующими субъектами на рынке, а также способствовать обеспечению здоровой конкуренции. Развитие конкурентной среды является приоритетным фактором по достижению эффективного развития экономики страны в целом и обеспечению ее конкурентоспособности на мировой арене.

Литература

1. Алимжанова Д.Р. Антимонопольное законодательство – важная составляющая современной экономики // Реформа. – 2012. – № 3 (55). – С. 25–27.
2. Бекишиева С.Р. Инновационное развитие экономики как функциональная задача современного российского государства // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – № 3. – С. 15–19.
3. Бекишиева С.Р. Проблемы реализации принципа верховенства права в сфере экономики // Вестник Дагестанского государственного университета. Сер. 2: Общественные науки. – 2016. – Вып. 1. – С. 38–42.
4. Бекишиева С.Р., Яхьяев А.Т. Экономический фактор в развитии правовой системы России // Закон и право. – 2016. – № 5. – С. 38–41.
5. Гапоненко Д.Б. Государственно-правовая политика российского правительства в отношении иностранных инвестиций и антимонопольное законодательство // Бизнес. Образование. Право. – 2013. – № 1 (22). – С. 285–288.
6. Ермошина Е.В. Правовое регулирование конкуренции в российском законодательстве // Актуальные проблемы современного законодательства: материалы IV Всерос. межвузовской научно-практической конференции. – М., 2016. – С. 257–263.
7. Индекс глобальной конкурентоспособности 2017–2018 гг. Российская Федерация. – Режим доступа: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/countryeconomy-profiles/#economy=RUS>.
8. Магомедова З.М. Проблемы экономической свободы и развития частного права в современной России // Законность и правопорядок в современном обществе: материалы IV Всерос. научно-практической студенческо-преподавательской конференции с международным участием. – 2016. – С. 173–175.
9. Мирзаев М.А. Реформа местного самоуправления на современном этапе развития российской государственности // Юридический вестник ДГУ. – 2014. – № 4. – С. 18–21.
10. Москалевич Г.Н. Понятие монополистической деятельности в антимонопольном законодательстве стран – членов Евразийского экономического союза // Актуальные проблемы современного законодательства: материалы IV Всерос. межвузовской научно-практической конференции. – М., 2016. – С. 340–350.
11. Муртазина Р.Р., Ярмухаметова Г.З. Современное антимонопольное законодательство: основные преимущества и недостатки конкуренции и монополии // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2017. – № 9-2. – С. 52–54.
12. Середина Е.В. Регулирование имущественных отношений публично-правовых образований антимонопольным законодательством // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2014. – № 1 (148). – С. 46–52.
13. Чирихин С.Н. Антимонопольное законодательство как фактор противодействия развитию конкуренции // Журнал экономической теории. – 2015. – № 1. – С. 150–160.

Поступила в редакцию 13 июня 2018 г.

UDC 340.130

DOI: 10.21779/2500-1930-2018-33-3-73-80

Problems of improving the antimonopoly legislation in modern Russia

M.M. Magdilov, P.A. Musagadzhieva

Dagestan State University; Russia, 367001, Makhachkala, M. Gadzhiev st., 43a; maglar@mail.ru, akhmedovnaa96@mail.ru

The article is devoted to the study of problems of improving the antimonopoly legislation and the development of a competitive environment in modern Russia, which is an urgent problem in connection with the need to regulate activities on commodity markets in the context of economic transformations. Russia's antimonopoly legislation should prevent the abuse of dominant position by economic entities on the market, and also promote healthy competition, which is a priority factor in achieving effective development of the country's economy as a whole and ensuring its competitiveness in the world arena. The authors come to the conclusion that one of the shortcomings of the application of Russian antimonopoly legislation in practice is the semantic incorrectness of some of its articles, the lack of certainty of key concepts, and the inclusion of a wide range of norms addressed to holders of power which violates the constitutional principles of equal legal protection of forms of property and protection competition, deforms the status of the state in civil circulation and generates an imbalance in the correlation of public and private interests and administrative and market mechanisms. The main methods for achieving results are formal legal, systemic, functional, statistical, logical methods of analysis and synthesis.

Keywords: antimonopoly legislation, market economy, nationalization of the economy, monopolistic activity, protection of competition.

Received 13 June, 2018