

АДВОКАТИРОВАНИЕ КОНКУРЕНЦИИ АНТИМОНОПОЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ В УКРАИНЕ

Ключевые слова: антиконкурентные действия, адвокатирование конкуренции, конкурентное законодательство, конкурентная политика, орган власти, проекты решений, регуляторные акты.

Наряду с выявлением и прекращением нарушений законодательства о защите экономической конкуренции важным направлением деятельности антимонопольных органов является адвокатирование конкуренции. Адвокатирование конкуренции — новый для украинской юридической науки и практики термин. Появление его в Украине прежде всего связано с проведением в 2010 г. Антимонопольным комитетом Украины международной конференции, посвященной адвокатированию конкуренции.

Адвокатирование конкуренции — это системная управленческая деятельность антимонопольных органов, направленная на развитие конкурентной среды, которая осуществляется не за счет принудительных правоприменительных механизмов, а комплекса коммуникативных, пропагандистских и разъяснительных мероприятий по информированию субъектов рынка об их правах и обязанностях в сфере конкуренции. Деятельность по адвокатированию конкуренции включает оценку влияния на конкуренцию регуляторных актов, предоставления заключений и предложений к действующему законодательству и проектам нормативных актов, участие в межведомственных комиссиях и рабочих группах, проведение информационно-разъяснительной работы.

В мировой практике меры по адвокатированию конкуренции и содействию развитию высокой конкурентной культуры в обществе рассматриваются как неотъемлемые составляющие успешной конкурентной политики. В Украине формирование конкурентной культуры и адвокатирование конкуренции является особо актуальным, поскольку в экономике практически отсутствовала традиция ведения хозяйственной деятельности на конкурентных товарных рынках.

Необходимо отметить, что исследование отдельных вопросов адвокатирования конкуренции рассматривалось в работах немногих российских и украинских ученых: С. Авдашевой [1], И. Князевой [2], А. Костусева [3], Г. Филюк [4], А. Шаститко [1]. Вместе с тем, на современном этапе развития общества эта проблематика является чрезвычайно актуальной, что обусловлено необходимостью глубокого понимания участниками рынка конкурентной политики.

Целью статьи является исследование содержания адвокатирования конкуренции антимонопольными органами в Украине, в том числе оценки влияния регуляторных актов на экономическую конкуренцию.

Объектами адвокатирования конкуренции выступают органы государственной власти, субъекты хозяйствования, средства массовой информации, общественность, потребители, профессиональные объединения.

Субъектами адвокатирования конкуренции являются на национальном уровне органы Антимонопольного комитета Украины, а на международном — Комитет по конкуренции Организации экономического сотрудничества и развития, Европейская комиссия, Европейская конкурентная сеть, Международная конкурентная сеть, Международная ассоциация юристов и др.

Адвокатирование конкуренции в Украине является важным направлением деятельности антимонопольных органов. Одним из наиболее весомых его составляющих является оценка влияния регуляторных актов на конкуренцию, поскольку именно решения государственных органов в конечном счете могут иметь отрицательные последствия для конкуренции.

Так, в 2012 г. органами Антимонопольного комитета Украины было рассмотрено 2005 нормативно-правовых актов, других решений и проектов решений государственных органов. Из них было отказано в согласовании 451 документу. К 266 документам даны предложения и замечания по приведению их в соответствие с требованиями законодательства о защите экономической конкуренции [5].

В соответствии со ст.ст. 7, 20 Закона Украины «Об Антимонопольном комитете Украины» [6] и на основании Положения о порядке согласования решений органов власти [7], антимонопольные органы осуществляют оценку влияния нормативно-правовых актов, проектов решений органов государственной власти и органов местного самоуправления при рассмотрении заявлений, дел о нарушении законодательства о защите экономической конкуренции; при согласовании проектов нормативно-правовых актов; предоставления обязательных для рассмотрения рекомендаций и предложений органам власти и местного самоуправления для осуществления мер, направленных на ограничение монополизма и развития конкуренции, прекращения действий, которые могут иметь негативное влияние на конкуренцию.

Оценка влияния регуляторных актов на экономическую конкуренцию осуществляется антимонопольными органами в соответствии с нормами ст. 15 Закона Украины «О защите экономической конкуренции», которыми установлены запреты на принятие органами власти, органами местного самоуправления, органами административно-хозяйственного управления и контроля любых актов, действий или бездействия, которые привели или могут привести к недопущению, устранению, ограничению или искажению конкуренции [8].

Так, в соответствии с п. 11 Порядка проведения конкурса на перевозку пассажиров на автобусном маршруте общего пользования, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 29 января 2003 г. № 139, объявление о конкурсе должно было содержать наименование и основные характеристики объектов конкурса, основные условия перевозки пассажиров [9]. Согласно ст. 44 Закона Украины «Об автомобильном транспорте», заказчик перевозки автобусными маршрутами общего пользования определяет условия перевозки пассажиров этим маршрутом. А в соответствии со ст. 45 этого же Закона в конкурсе на определение пассажирского перевозчика должны брать участие те перевозчики, которые на законных основаниях используют автобусы соответствующего класса согласно ГОСТа [10].

Размытые, неконкретные формулировки указанных нормативно-правовых актов зачастую приводили к тому, что органы местного самоуправления принимали решения по проведению конкурса на определение перевозчика, например, не указывая в объявлении класс (вместимость) транспортных средств, которые фактически требовалось привлечь для перевозки пассажиров, чем ставили претендентов в неравное положение. Такие решения органов местного самоуправления квалифицировались антимонопольными органами как антиконкурентные действия, которые привели к искажению конкуренции.

Предложения, подготовленные территориальными отделениями Антимонопольного комитета Украины по результатам рассмотрения дел, конкретизировали отдельные

процедуры проведения конкурсного отбора автомобильного перевозчика и нашли свое отражение в Постановлении Кабинета Министров Украины от 3 декабря 2008 г. № 1081 [11]. Они включали в себя следующие направления: 1. Необходимость определения прав, обязательств и ответственности организатора перевозок, привлеченного предприятием (организацией), конкурсного комитета и его членов. 2. Ограничение включения в персональный состав конкурсного комитета лиц, которые являются заинтересованными в результатах проведения конкурса. Например, действующих автомобильных перевозчиков, их представителей, представителей ассоциаций, которые представляют интересы перевозчиков согласно законодательства. 3. Конкретизация процедуры конкурсного отбора предприятия (организации) для осуществления функций рабочего органа организатора перевозок, на которого возлагаются функции по организации обеспечения и подготовки материалов для проведения заседаний конкурсного комитета. 4. Определение в характеристике объекта конкурса (маршрута) режима движения (обычный, маршрутное такси или экспресс), что имеет существенное значение для определения цены (тарифа) проезда на этом объекте конкурса и является одним из обязательных условий договора о перевозке, который заключается с победителем конкурса. 5. Важнейшим обязательным условием проведения конкурса стало представление перевозчиком-претендентом предложений по уровню тарифов или стоимости проезда.

Таким образом, определенная правовая детализация порядка определения автомобильного перевозчика в регионах позволила повысить прозрачность проведения конкурсов и исключить возможность ограничения конкуренции или монополизации рынка.

При осуществлении анализа влияния решений государственных органов на конкуренцию антимонопольные органы сосредотачивают свое внимание на наличии или возможности негативных для конкуренции последствий принятия соответствующего нормативно-правового акта по внедрению лицензий, других форм разрешений или согласия в качестве условий начала определенной хозяйственной деятельности.

В соответствии с законодательством Украины, лицензирование может быть введено лишь относительно тех видов деятельности, которые указаны в ч. 2 и 4 ст. 2 Закона Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» [12] и только путем принятия соответствующих законов или внесения изменений к ним. Условия, объемы и сферы применения других форм разрешений или согласия как условия начала определенной хозяйственной деятельности в соответствии с ч. 3 ст. 12 Хозяйственного кодекса Украины определяется лишь законодательными актами [13].

Поэтому при согласовании проектов решений государственных органов Антимонопольный комитет Украины исследует те положения, которые имеют антиконкурентный эффект. Ими могут быть, например, обязательство субъекта хозяйствования обосновать необходимость соответствующей хозяйственной деятельности; требование доказать, что вступление нового субъекта на рынок не имеет негативного влияния на других участников; необоснованно завышенные требования к образовательному цензу или опыту работы. Все эти действия квалифицируются как нарушение законодательства о защите экономической конкуренции, предусмотренные абз. 2 ч. 2 ст. 15 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» в виде установления ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, на производство, приобретение или реализацию определенных видов товаров [8].

Оценивая влияние регуляторных актов на состояние товарных рынков антимонопольные органы вырабатывают конкретные предложения по развитию конкуренции на них. Учитывая, что реализация проекта Закона Украины «О высшем образовании» могла привести к созданию неравных условий деятельности на рынке услуг высшего образования, Антимонопольный комитет Украины предложил Министерству образования предусмотреть в законопроекте механизм, в соответствии с которым возможность получения высшими учебными заведениями бюджетного финансирования может быть обеспечена путем участия их в конкурсе на получение государственного заказа (средств госбюджета для финансирования подготовки специалистов, научных и научно-педагогических кадров). При этом должны быть разработаны квалификационные критерии к участникам конкурса, соответствие которым должно быть основой для участия в конкурсе. Такой механизм создает стимулы для учебных заведений повышать уровень своей конкурентоспособности, заставляет высшие учебные заведения конкурировать между собой. Альтернативный путь обеспечения конкуренции на рынке услуг высшего образования — это внедрение механизма получения абитуриентами по результатам внешнего независимого оценивания государственных грантов (в рамках госзаказа) для получения высшего образования. Последнее, по мнению Комитета, будет стимулировать высшие учебные заведения повышать уровень образования для привлечения дополнительного финансирования в виде государственных грантов [5].

Необходимо отметить, что в соответствии с действующим законодательством согласование проектов решений органов власти и местного самоуправления с антимонопольными органами не является обязательным. Поэтому на практике последние зачастую узнают о принятии решений, которые ограничивают конкуренцию, по факту совершения нарушений, предусмотренных ст. 15 Закона Украины «О защите экономической конкуренции».

Усилению адвокатирувания конкуренции должно содействовать формирование проконкурентной культуры в обществе, обеспечение открытости и прозрачности в работе Антимонопольного комитета Украины. В 2012 г. органами Комитета размещено на официальном веб-портале более 2 тысяч информационных сообщений о решениях и деятельности, в том числе — 1440 решений. Опубликовано более 40 тысяч информационных материалов. В течение года руководство Комитета осуществило более 500 выступлений на телевидении и радио [5].

Анализируя данное направление адвокатирувания конкуренции необходимо отметить следующее. Информирование общественности осуществляется, в основном, по так называемым «резонансным» делам, связанным с наложением больших штрафов. Большинство остальных дел остаются неизвестными широкой общественности. На веб-портале Комитета размещаются не дела, а выдержки из них. Поэтому субъекту хозяйствования зачастую трудно судить о решениях антимонопольных органов. Практически остается неосвещенной деятельность по взаимодействию с органами власти и местного самоуправления, что приводит к постоянным нарушениям с их стороны. В регионах не проводятся семинары и конференции по работе с этой аудиторией.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы. Согласование проектов решений органов власти и органов местного самоуправления должно носить обязательный характер. На веб-портале Комитета целесообразно создать единый реестр решений антимонопольных органов, в том числе и по концентрации. Необходимо

систематически освещать предложения и замечания к проектам решений органов власти и местного самоуправления, а также основания для отказа в их согласовании.

1. *Шаститко А., Авдашева С.* Конкурентная политика: состав, структура, система // Совр. конкуренция. — 2005. — С. 5–17.
2. *Князева И.В.* Ключевые аспекты и тенденции антимонопольного регулирования на современном этапе // Конкуренция. Вестник Антимонопольного комитета Украины. — 2010. — № 4. — С. 16–19.
3. *Костусев А.А.* Конкурентная политика в Украине: монография. — К.: КНЭУ, 2004. — 310 с.
4. *Филюк Г.* Адвокатирование конкуренции как составляющая конкурентной политики // Конкуренция. Вестник Антимонопольного комитета Украины. — 2011. — № 1. — С. 38–43.
5. *Звіт Антимонопольного комітету України за 2012 рік* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.amku.gov.ua>.
6. *Об Антимонопольном комитете Украины:* Закон Украины от 26 ноября 1993 г. // Ведомости Верховной рады Украины. — 1993. — № 50. — Ст. 473; 2000. — № 4. — Ст. 343; 2003. — № 10–11. — Ст. 86.
7. *Положення про порядок погодження з органами Антимонопольного комітету України рішень органів влади, органів адміністративно-господарського управління та контролю, органів місцевого самоврядування щодо демонополізації економіки, розвитку конкуренції та антимонопольного регулювання:* Затверджено розпорядженням Антимонопольного комітету України від 1 квітня 1994 р. № 4-р. // Законодавство України про захист економічної конкуренції: Юрид. збірник. — К.: Финіке, 2008. — 496 с.
8. *Про захист економічної конкуренції:* Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210 // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 12. — Ст. 64; 2005. — № 26. — Ст. 348.
9. *Про затвердження Порядку проведення конкурсу на перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування:* Постанова Кабінету Міністрів України від 29 січня 2003 р. № 139 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 6. — Ст. 235.
10. *Про автомобільний транспорт:* Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2344-III // Офіційний вісник України. — 2001. — № 17. — Ст. 719.
11. *Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування:* Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 р. № 1081 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 96. — Ст. 3173.
12. *Про ліцензування певних видів господарської діяльності:* Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Офіційний вісник України. — 2000. — № 27. — Ст. 1109.
13. *Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436* // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18–22. — Ст. 144.