

КОНКУРЕНЦИЯ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО



МИНИСТР РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО АНТИМОНОПОЛЬНОЙ
ПОЛИТИКЕ И ПОДДЕРЖКЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА
Илья Артурович Южанов

Функции и задачи МАП России

Министерство Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России) образовано Указом Президента РФ от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Министерству переданы функции упраздненного Государственного антимонопольного комитета, Государственного комитета по поддержке и развитию малого предпринимательства, Федеральной службы по регулированию естественных монополий в области связи и Федеральной службы по регулированию естественных монополий на транспорте. Объединение нескольких органов антимонопольного регулирования в единое министерство было осуществлено в целях создания необходимых организационных условий для проведения единой государственной политики в этой сфере.

МАП России, помимо Центрального аппарата, имеет свои территориальные органы в 85 субъектах Российской Федерации, в которых работает около 1,5 тыс. человек. В соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» в Министерстве функционирует назначенное Правительством Российской Федерации Правление в составе 7 человек, уполномоченное принимать решения по регулированию деятельности субъектов естественных монополий.

Основными задачами Министерства являются:

- предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства;

- осуществление государственного контроля за соблюдением законодательства в сфере антимонопольной политики, естественных монополий, защиты прав потребителей, рекламы, государственной поддержки предпринимательства;
- проведение государственной политики, направленной на поддержку предпринимательства, содействие становлению и укреплению предпринимательского сектора экономики России, межотраслевая и межрегиональная координация в сфере развития и поддержки малого предпринимательства;
- государственное регулирование и контроль деятельности субъектов естественных монополий в области связи и на транспорте.

В соответствии с основными задачами Министерство выполняет следующие функции:

- дает в установленном порядке заключения на проекты законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области антимонопольной политики, рекламной деятельности, защиты прав потребителей, деятельности субъектов естественных монополий, поддержки предпринимательства, а также принимает участие в их подготовке;
- рассматривает факты нарушений законодательства Российской Федерации в сфере своей компетенции;
- дает рекомендации федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по проведению мероприятий, направленных на содействие развитию конкуренции на товарных рынках;
- разрабатывает и осуществляет меры по демополизации производства и обращения товаров (услуг);
- предупреждает и пресекает факты ненадлежащей рекламы, допущенные юридическими и физическими лицами;
- обеспечивает формирование инфраструктуры поддержки и развития малого предпринимательства, оказание консультативной, информационной и финансовой поддержки создания и деятельности субъектов малого предпринимательства;
- применяет предусмотренные законодательством методы регулирования к субъектам естественных монополий в области транспорта и связи;
- принимает участие в разработке государственной политики в области защиты прав потребителей и др.

Министерство осуществляет свою деятельность на базе ряда законов, таких, как «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», «О естественных монополиях», «О государственной поддержке малого предпринимательства», «О рекламе», «О защите прав потребителей», «О защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами».

Антимонопольная политика

За последнее десятилетие в России созданы необходимые правовые и институциональные предпосылки для проведения всеобъемлющей и действенной политики по поддержке и развитию конкуренции. Наряду с общими процессами либерализации экономики и ее приватизацией сформировано и активно применяется антимонопольное законодательство, в ряде отраслей реализуются программы демополизации.

Вместе с тем текущая ситуация характеризуется широким распространением в российской деловой практике и действиях властей различного уровня нарушений антимонопольного законодательства. Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что число дел, возбужденных МАП России в 1999 г. в связи с выявленными нарушениями антимонопольного законодательства, увеличилось почти на 60% по сравнению с предыдущим годом.



Значительная часть дел, возбуждаемых Министерством, связана с нарушением установленных законом требований в отношении операций объединительного характера. Государственный контроль экономической концентрации является одним из важнейших условий нормального функционирования рыночной экономики, и его главная цель состоит в предупреждении чрезмерной концентрации рыночной власти в одних руках, усилении доминирующего положения компаний на рынке и ограничения конкуренции.

Основной мерой, предусмотренной антимонопольным законодательством, направленной на недопущение возникновения или усиления доминирующего положения хозяйствующих субъектов, является рассмотрение ходатайств и уведомлений юридических и физических лиц.

В 1999 г. количество ходатайств и уведомлений, рассмотренных в связи с созданием, реорганизацией, ликвидацией коммерческих организаций и их объединений (статья 17 Федерального закона «О конкуренции...»), составило более 118% к уровню 1998 г. Антимонопольными органами рассмотрено 7315 ходатайств и уведомлений о приобретении акций (долей) (статья 18 Федерального закона «О конкуренции...»), или на 65% больше, чем в 1998 г. В отдельных регионах число ходатайств и уведомлений выросло в 15–18 раз по сравнению с 1998 г.

Несмотря на кризис августа 1998 г., повысилась активность иностранных инвесторов в приобретении акций (долей) уставного капитала российских предприятий. Количество ходатайств и уведомлений с участием иностранных инвесторов увеличилось более чем на треть. Проведенный анализ позволяет сделать вывод о нарастании процессов структурных преобразований и перераспределения прав собственности в большинстве регионов Российской Федерации.

При этом следует подчеркнуть, что российская антимонопольная политика не препятствует ни экономически обоснованному укрупнению российских предприятий, ни притоку иностранных инвестиций в российскую экономику. Однако и отечественные, и зарубежные компании должны действовать в строгом соответствии с антимонопольным законодательством как в процессе слияний приобретений, так и при последующем функционировании на рынке.

Значительную часть дел, возбуждаемых Министерством по признакам нарушения антимонопольного законодательства, составляют нарушения, связанные со злоупотреблением крупными компаниями своим доминирующим положением на рынке. Эти действия, нарушающие правила честной игры на рынке, осуществляются в основном в форме изъятия товаров из обращения с целью поддержания дефицита и высокого уровня цен, и навязывания контрагентам невыгодных условий договоров. Большая часть таких злоупотреблений совершается на рынках электро-, теплоэнергии, газа, нефти и нефтепродуктов, услуг железнодорожного и воздушного транспорта, то есть связана с деятельностью субъектов естественных монополий.

На развитии отечественного производства и обращения товаров весьма негативным образом сказываются различные административные барьеры, в значительной мере создаваемые органами власти всех уровней. Акты и действия органов власти, направленные на ограничение конкуренции, продолжают оставаться одной из наиболее распространенных форм антиконкурентной деятельности и наряду со структурными барьерами препятствуют экономическому росту и оптимальному распределению общественных ресурсов в долгосрочной перспективе.

В соответствии со статьями 7 и 8 Федерального закона «О конкуренции...» МАП России возбуждает дела в отношении антиконкурентных действий органов исполнительной власти, среди которых значительное место занимают дела, связанные с необоснованным препятствованием осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов и с созданием административных барьеров при входе новых предприятий на рынок.

В целях предупреждения принятия актов, ограничивающих конкуренцию, антимонопольные органы ввели в практику предварительное согласование ими проектов нормативных актов. Кроме того, проводится экспертиза принятых актов с их последующей отменой в случае их несоответствия антимонопольному законодательству. Всего в 1999 г. в МАП России было рассмотрено более 2 тыс. актов органов исполнительной власти, и почти по половине из них были даны отрицательные заключения.



Государственное регулирование в сфере естественных монополий

В соответствии с законодательством МАП России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование и контроль деятельности естественных монополий в области транспорта и связи.

В области связи главными задачами государственного регулирования являются обеспечение развития услуг связи, их доступности для потребителей, достижение баланса интересов потребителей и производителей услуг, стимулирование эффективного функционирования и развития субъектов естественных монополий в области связи.

Приоритетным направлением федеральной политики в этой области является ценовое регулирование. Государственное регулирование тарифов распространяется на следующие виды услуг связи: почтовые отправления и телеграммы, предоставление междугородного и местного телефонного соединения, предоставление доступа к телефонной сети, распространение и трансляция общероссийских телерадиопрограмм, предоставление магистральных каналов связи в пользование организациям, финансируемым из соответствующих бюджетов.

Поэтапное проведение в 1999 г. мероприятий по сокращению перекрестного субсидирования и приведению тарифов в единую сбалансированную систему позволило впервые за многие годы увеличить объем предоставляемых услуг связи (прирост междугородных телефонных разговоров составил 23% при росте количества установленных телефонных аппаратов на 5,3%).

Реализация намеченных направлений тарифной политики при прогнозируемом приросте объемов предоставления услуг позволит отрасли в 2000 г. получить дополнительно 15,2 млрд. руб. по сравнению с предшествующим годом. При этом около 90% средств, полученных от изменения тарифов, будет направлено на финансирование развития средств связи.

В области транспорта основными задачами государственного регулирования являются:

- обеспечение баланса интересов субъектов естественных монополий на транспорте и потребителей транспортных услуг;
- государственное регулирование и контроль деятельности субъектов естественных монополий по вопросам ценообразования, взаимоотношений между субъектами естественных монополий на транспорте;
- создание условий для развития конкуренции на рынке транспортных услуг, обеспечение равного доступа потребителей к инфраструктуре транспорта.

Государственная политика в области естественных монополий на транспорте в значительной мере решается посредством совершенствования нормативной правовой базы. В 1999 г. Министерством подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях», разработано «Положение об основах государственного регулирования тарифов на федеральном железнодорожном транспорте».

МАП России участвует в деятельности Правительственной комиссии по транспортной политике и Межведомственной рабочей группы по тарифной политике на федеральном железнодорожном транспорте, в рамках которых было рассмотрено более 150 вопросов. (На основании их рекомендаций решения об установлении тарифов во внутригосударственном сообщении принимаются МАП России, в международном сообщении – МПС России.)

В целом за 1999 г. рост общего уровня грузовых железнодорожных тарифов составил 10% (при росте цен на промышленную продукцию за январь–ноябрь на 63,7%). С 11.01.2000 тарифы на грузовые перевозки во внутригосударственном сообщении были повышены на 15%. При этом рост цен в промышленности в 2000 г. составит, по оценкам Минэкономики России, 25%, а потребительских цен – 18–22%.

В 1999 г. и за первые пять месяцев 2000 г. были также утверждены (частично пересмотрены) тарифы за погрузочно-разгрузочные работы в 17 морских портах и 2 терминалах, обеспечивающих перевалку грузов на морской транспорт, пересмотрены ставки аэропортовых сборов и тари-



фов за наземное обслуживание для российских эксплуатантов воздушных судов в 57 аэропортах Российской Федерации и в 53 аэропортах для иностранных эксплуатантов воздушных судов.

Министерство уделяет серьезное внимание взаимодействию с потребителями транспортных услуг. При непосредственном участии МАП России в 1999 г. были организованы и проведены Общий тарифный съезд транспортников Российской Федерации и Тарифная научно-практическая конференция «Взаимодействие различных видов транспорта при осуществлении перевозок грузов в смешанном сообщении».

Государственная поддержка малого предпринимательства

Государственная политика в области малого предпринимательства направлена на создание благоприятных и стабильных условий для создания и функционирования малого бизнеса.

Основными задачами государственной поддержки малого предпринимательства являются: совершенствование нормативной и правовой базы; снижение налогового бремени, упрощение системы налогообложения; финансово-имущественная поддержка; снижение административных барьеров, информационное обеспечение, подготовка кадров.

В 1999 г. была разработана Федеральная программа государственной поддержки малого предпринимательства на 2000-2001 гг., которая 14 февраля 2000 г. была одобрена Правительством Российской Федерации, а 14 апреля – Государственной Думой. 18 ноября 1999 г. на заседании Правительства Российской Федерации в ходе рассмотрения вопроса о мерах государственной поддержки предпринимательства были подведены итоги II Всероссийского съезда представителей малых предприятий, состоявшегося в октябре 1999 г., даны конкретные поручения федеральным органам исполнительной власти по подготовке ряда законопроектов и предложений, направленных на создание благоприятных условий для развития малого предпринимательства.

Во исполнение принятых решений МАП России разработал проекты федеральных законов о кредитной кооперации, взаимном страховании, новую редакцию федерального закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации». В Правительство Российской Федерации внесены предложения по изменениям в налоговое законодательство, направленные на снижение налоговой нагрузки на субъекты малого предпринимательства, проекты соответствующих решений по вопросам упрощения системы бухгалтерского учета для малых предприятий, проведения проверок и контроля деятельности субъектов малого предпринимательства, предложения о создании Совета предпринимателей при Правительстве Российской Федерации и Правительственной комиссии по устранению административных барьеров при организации и осуществлении предпринимательской деятельности. Принято постановление Правительства Российской Федерации №1460 от 31.12.1999 г. «О комплексе мер по развитию и государственной поддержке малых предприятий в сфере материального производства и содействию их инновационной деятельности», распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.03.2000 г. № 476-р «О проведении сплошного статистического обследования малых предприятий в 2001 г.».

Защита прав потребителей

Деятельность МАП России по реализации государственной потребительской политики сосредоточена на следующих направлениях: постоянное совершенствование и развитие законодательства о защите прав потребителей и методической базы его применения, контроль соблюдения законов и иных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, укрепление национальной системы защиты прав потребителей, координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, судебная защита прав потребителей, просветительская работа.



МАП России принимает участие в совершенствовании законодательства о защите прав потребителей. Цель этой работы – гармонизация российских систем обязательной сертификации и систем качества как важнейших форм государственного контроля за потенциально опасной продукцией с системами, применяемыми в международной практике, переход от применения самой дорогостоящей для производителя и потребителя формы подтверждения соответствия – сертификации третьей стороной – к более гибким формам подтверждения соответствия.

Реализуя свои полномочия, Министерство рассматривает обращения граждан, принимает меры по восстановлению нарушенных прав потребителей, осуществляет проверки хозяйствующих субъектов, в том числе совместные с органами исполнительной власти всех уровней и общественными объединениями потребителей, проводит расследования и возбуждает дела по фактам нарушения потребительского законодательства, пресекает незаконную деятельность изготовителей, исполнителей, продавцов, оказывает консультационную и юридическую помощь физическим и юридическим лицам, проводит иные мероприятия по обеспечению соблюдения потребительского законодательства.

В России сформирована и действует национальная система защиты прав потребителей, включающая МАП России и его территориальные управления, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг), органы местного самоуправления, общественные объединения потребителей.

Одной из форм координации действий по реализации государственной потребительской политики является работа в рамках региональных программ по защите прав потребителей. Работа по созданию таких программ началась еще в 1994г.; сегодня они успешно реализуются в 42 регионах.

В 1999 г. в территориальные управления МАП России поступило более 40 тыс. писем, обращений и заявлений по вопросам нарушения прав потребителей. МАП России провел самостоятельно и совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти свыше 7 тыс. проверок. При рассмотрении обращений и в ходе проверок было выявлено 27,9 тыс. случаев нарушения законодательства о защите прав потребителей, 70% которых устранено в добровольном порядке. Территориальными управлениями МАП России было выдано 2,6 тыс. предписаний о прекращении нарушений прав потребителей, наложено 139 штрафов. Сумма уплаченных штрафов составила 484 тыс. рублей.

Международная деятельность

МАП России осуществляет масштабное международное сотрудничество, направленное на содействие интеграции Российской Федерации в мировое экономическое сообщество, реализацию международных обязательств России в области конкуренции и предпринимательства, внедрение в российскую практику передового зарубежного опыта.

Международное сотрудничество осуществляется с зарубежными антимонопольными органами на базе межправительственных и межведомственных договоров. Подобные соглашения подписаны с Францией, Финляндией, Польшей, Болгарией, Китаем и рядом других стран. Успешно развивается сотрудничество со странами СНГ в рамках Межгосударственного Совета по антимонопольной политике и Консультативного совета по предпринимательству. В течение ряда лет МАП России активно взаимодействует в сфере своей компетенции с международными организациями и интеграционными группировками – ОЭСР, ЮНКТАД, ЕС, АТЭС и др.

Министерство активно участвует в формировании и реализации российской внешнеэкономической политики с целью обеспечения справедливых условий конкуренции в международной торговле, устранения дискриминационных ограничений российских экспортеров на внешних рынках, обеспечения оптимального баланса интересов производителей и потребителей при введении мер защиты внутреннего рынка. МАП России участвует в переговорном процессе по присоединению России к ВТО, в том числе по вопросам доступа иностранных поставщиков услуг на российский рынок и по вопросам защиты прав интеллектуальной собственности.



Стратегические задачи конкурентной и предпринимательской политики

Устойчивые темпы роста российской экономики могут быть обеспечены лишь в условиях благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата, что в свою очередь может быть достигнуто лишь в условиях эффективной конкуренции и противодействия монополизации рынков. Создание равных и справедливых условий конкуренции, устранение административных барьеров для бизнеса, обеспечение единого экономического пространства со свободным движением товаров, услуг и капиталов являются главными задачами государственной политики в сфере конкуренции и предпринимательства на ближайшую перспективу.

В области антимонопольной политики прежде всего потребуется существенное совершенствование правовой базы защиты и развития конкуренции, что подразумевает принятие и обеспечение реализации дополнений и изменений в базовые акты антимонопольного законодательства и решительные действия по пресечению несоблюдения конституционных принципов защиты конкуренции. Правовые акты как федерального, так и регионального уровней не должны препятствовать развитию справедливой конкуренции.

Кроме того, система применения федерального антимонопольного законодательства должна стать более ясной, понятной и прозрачной для всех участников хозяйственной жизни, что требует соответствующего изменения правил и процедур деятельности, устанавливаемых Правительством Российской Федерации или самим федеральным антимонопольным органом.

Развитие рыночных отношений предполагает уменьшение прямого вмешательства государства в деятельность предприятий, снижение барьеров входа на рынки, упорядочение предоставления государственной помощи. Обеспечение режима конкуренции при организации закупок для государственных нужд и предоставлении государственной помощи должно стать неотъемлемым принципом расходования ограниченных бюджетных ресурсов, устранить источники завышенных расходов государственного бюджета и низкого качества поставляемых товаров и услуг.

В российской экономике значительно усилились процессы экономической концентрации. В связи с этим значительно обостряется проблема оценки положительного эффекта и негативных последствий масштабной экономической концентрации (в особенности с учетом фактора международной конкуренции), а также выявление реальных приобретателей, использующих оффшорные и подставные фирмы для слияний и приобретения контроля.

Принятие в 1999 г. Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» пока не решило проблем, связанных с обеспечением эффективного антимонопольного контроля и созданием условий для развития конкуренции в данной сфере. В самое ближайшее время потребуется формирование серьезного методического обеспечения этого закона, что даст возможность проводить взвешенную антимонопольную политику на рынке финансовых услуг.

В сфере регулирования естественных монополий политика регулирующих органов должна быть направлена на решение вопросов, связанных с эффективным ценовым регулированием услуг естественных монополистов, ликвидацией перекрестного субсидирования, устранением безальтернативности условий договора с поставщиками услуг, дискриминирующих или неблагоприятных для потребителей условий договоров, развитием состязательности в получении исключительных прав на предоставление услуг в условиях естественной монополии.

Должны быть ограничены возможности злоупотребления рыночной властью и искажения информации о реальных издержках и прибыли со стороны крупных вертикально интегрированных компаний с естественно монопольным компонентом, что является объективной основой реструктуризации подобных компаний.

Еще одним важнейшим приоритетом государственной политики в отношении естественных монополий является полное изъятие функций государственного тарифного регулирования и установления правил доступа к сети у самих субъектов естественных монополий. В первую очередь это относится к МПС России, ФСВТ России, ОАО «Газпром».



В области поддержки малого предпринимательства основные усилия МАП России в 2000 г. будут сконцентрированы на реализации мероприятий Федеральной программы государственной поддержки малого предпринимательства. В первую очередь эта работа будет включать нормативное правовое обеспечение малого предпринимательства, развитие прогрессивных финансовых технологий поддержки, реализацию приоритетных направлений развития, повышение эффективности использования созданной инфраструктуры поддержки малого предпринимательства и информационных систем, научно-методическое, кадровое обеспечение малого предпринимательства, взаимодействие со средствами массовой информации и пропаганду предпринимательской деятельности.