

8. Повышение качества жизни населения;
9. Проведение структурной перестройки экономики, адекватной требованиям рынка ВТО, обеспечивающей расширение производства конкурентоспособной продукции;
10. Развитие внешнеэкономической деятельности со странами Ближнего и Дальнего зарубежья;
11. Эффективное использование ресурсов региона;
12. Организация обучения кадров современным методам анализа хозяйственной деятельности предприятия и принятию управленческих решений по устойчивому развитию хозяйствующих субъектов.

Управление безопасностью экономического развития региона осуществляется через разработку прогнозов и программ социально-экономического развития. Не менее значимым при этом является оценка экономического потенциала, который является исходной точкой формирования научно-обоснованной концепции устойчивого и безопасного развития территории.

Важную роль в разработке программы устойчивости экономического развития региона играет прогнозирование. Оно охватывает различные сферы жизни региона: демографическую ситуацию, ресурсный потенциал, включая природные ресурсы, потребительский спрос, динамику производства по отраслям и районам, результаты внедрения инноваций в экономику и прочее.

Завершать прогнозную работу должен сводный экономический прогноз, характеризующий в обобщенном виде макроэкономическую ситуацию в регионе, темпы и основные пропорции экономического развития. Проблема состоит в том, чтобы дать не простую констатацию возможностей будущего развития, а нацелить процедуру прогнозирования на выбор обоснованного устойчивого и безопасного экономического развития региона. В этих целях целесообразно сформировать целостную модель воспроизводственного процесса экономики региона и на её основе определить взаимно сбалансированную систему основных параметров безопасного и устойчивого экономического развития, разработать инструментарий управления экономической безопасностью региона.

#### Литература

1. Таджикистан в цифрах. Агентство по статистике при Президенте Республики Таджикистан. Душанбе, 2013.
2. Кочергина Т.Е. Экономическая безопасность. Издательство: Феникс. Серия: Высшее образование. 2007.
3. Черенков В.Е. Современные направления и механизмы обеспечения экономической безопасности.

УДК 351:347

*Алексенко И.В.*

### **Контроль за соблюдением органами государственной власти субъектов РФ антимонопольного законодательства**

*В статье проводится анализ результатов антимонопольного контроля за органами государственной власти субъектов РФ, на основании которого делаются предложения по совершенствованию законодательства в рамках реализуемой антимонопольной политики*

*Ключевые слова: антимонопольное регулирование, антимонопольное законодательство, федеральная антимонопольная служба РФ, преференции, торги.*

Практика антимонопольного регулирования показывает, что антиконкурентные действия (бездействия), соглашения/ согласованные действия со стороны федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления препятствуют формированию единого экономического и правового пространства, обеспечению экономической свободы предпринимательства, особенно для малого и среднего бизнеса.

Закон о защите конкуренции в ст. ст. 15 и 16 устанавливает перечень запретов, касающихся актов, действий, соглашений и согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

В ст. 15 данного Закона предусмотрен запрет на принятие актов и осуществление действий (бездействия) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами (Пенсионный фонд России, Фонд социального страхования России и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования России), Центральным банком Российской Федерации, если такие акты или действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и/или осуществления таких действий (бездействия) [1].

Нарушения антимонопольного законодательства органами власти считаются одними из серьезных нарушений, поскольку зачастую сопряжены с ненадлежащим осуществлением органами власти контрольно-надзорных и разрешительных функций в отношении участников и (или) потенциальных участников рынка и оказывают крайне негативное воздействие на рынок. При активной работе региональных властей по увеличению валового регионального продукта иногда возникает проблема регионального экономического экстремизма. Она возникает, например, как ограничение проникновения на региональные рынки производителей иных регионов. Данные действия, безусловно, противоречат принципу единства экономического пространства Российской Федерации.

Содержание нарушений региональными органами власти законодательства о защите конкуренции зачастую сводится к созданию искусственных административных барьеров. В том числе барьеров входа на рынок на местном уровне, выражающихся в неопределенных и усложненных административных процедурах по согласованию размещения средств связи на земельных участках, на зданиях, сооружениях и внутри них. Барьеры создаются, например, при получении разрешительных документов на строительство зданий и сооружений; получении лицензий на освоение того или иного месторождения на рынках глиняного (керамического) кирпича и нерудных строительных материалов; получении иных видов лицензий, в том числе лицензировании аптечных учреждений. "Монополистами здесь, как правило, выступают государственные или муниципальные аптечные учреждения. В больших городах существуют аптечные сети, занимающие долю рынка свыше 35%, т.е. имеющие признаки доминирующего положения); получении разрешений на торговлю (муниципальных аттестатов) [2].

Существует дискриминационный подход к оказанию государственных и муниципальных услуг. Отсутствие четкого регламента оказания услуг делает такой подход возможным. Органы местного самоуправления оказывают противодействие малому бизнесу в реализации возможности преимущественного права выкупа арендуемых муниципальных помещений. Помимо прочего имеет место проведение необоснованных проверок, организация давления посредством использования административного ресурса.

Задача антимонопольного органа - эффективно противодействовать таким незаконным действиям органов власти, местного самоуправления и компаниям, ведущим недобросовестную конкуренцию. При этом используются полномочия по выдаче обязательных для исполнения предписаний и привлечению должностных лиц к административной ответственности.

В 2011 году антимонопольными органами в отношении органов власти возбуждено 5763 дела (статьи 15, 16, 17, 17.1, 18, 19-21 Закона о защите конкуренции) или более половины от общего количества возбужденных дел.

В 2011 году отмечается сокращение количества дел о нарушении властными субъектами антимонопольного законодательства по отношению к предыдущему периоду (на 5,6%). Такое сокращение связано, в частности, и с информационной политикой антимонопольных органов, задача которой состоит в формировании в обществе понимания необходимости конкуренции, перспектив ее поддержки и развития.

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» осуществляющим государственное регулирование цен, допускаются факты превышения торговых надбавок, установленных к ценам на продукты питания.

Имеют место факты неприятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления достаточных мер к сдерживанию цен на основные продукты питания.

Одним из видов нарушений антимонопольного законодательства региональными органами власти является незаконное ограничение свободного перемещения товаров и услуг на территории Российской Федерации. Такие нарушения связаны в первую очередь с изданием незаконных правовых актов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, создающих препятствия для доступа отечественного бизнеса на региональные рынки с продовольственной, промышленной, алкогольной продукцией и иными товарами народного потребления.

В некоторых регионах незаконными нормативными правовыми актами органов государственной власти и местного самоуправления вводятся прямые запреты свободного перемещения товаров и услуг на территории регионов.

Массовый характер носят подобные нарушения в области ветеринарии, когда на региональные управления ветеринарии незаконно возлагаются обязанности по оформлению разрешений на ввоз и вывоз животных, продукции и сырья животного происхождения, а также иной продукции в соответствующие регионы, несмотря на то, что Закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», иные нормативные правовые акты Российской Федерации

не возлагают на граждан и юридических лиц обязанность по получению подобных разрешений и не предусматривают осуществление государственной ветеринарной службой соответствующей услуги [3].

Незаконные препятствия доступу отечественного бизнеса на региональные рынки вводятся также в иных сферах предпринимательской деятельности, чаще всего в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Распространены факты, когда на уровне законов субъектов Российской Федерации возможность осуществления торговли алкогольной продукцией в разных районах субъекта ставится в зависимость от размера уставного капитала. Между тем согласно ч.3.2 ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» субъекты Российской Федерации вправе устанавливать для организаций, осуществляющих розничную продажу алкогольной продукции (за исключением организаций общественного питания), требования только к минимальному размеру оплаченного уставного капитала. Подобные нормы региональных законов фактически допускают не предусмотренные федеральным законодательством ограничения конкуренции на рынке алкогольной продукции, ограничивают свободное перемещение товаров и услуг на территории Российской Федерации, ставя отдельные хозяйствующие субъекты, имеющие больший размер уставного капитала, в преимущественные условия по отношению к иным, имеющим меньший размер уставного капитала.

В ряде случаев незаконные ограничения свободного перемещения товаров и услуг на территории Российской Федерации напрямую связаны с нарушениями в области сертификации продукции. В частности, такие ограничения обусловлены введением дополнительных требований по сертификации продукции, работ и услуг, не предусмотренных федеральным законодательством, необоснованным расширением сферы обязательной сертификации.

Следует отметить, что до 23 августа 2009г. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривалась ответственность должностных лиц властных субъектов за действия (бездействие), ограничивающие конкуренцию. В такой ситуации антимонопольный орган мог привлечь к административной ответственности должностных лиц органов власти лишь в случае неисполнения ими предписания, содержащего требование о прекращении нарушения антимонопольного законодательства. Как следствие, в статью 14.9 КоАП были внесены изменения, вводящие административную ответственность должностных лиц властных субъектов за любые действия (бездействие), которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

В части применения статьи 14.9 КоАП в 2011 году по отношению к 2010 году отмечается тенденция к существенному увеличению как количества дел об административных правонарушениях, количества постановлений о наложении штрафа, так и сумм штрафов, подлежащих уплате, и оплаченных, что подтверждает эффективность изменений, внесенных в КоАП.

Государство и муниципальные образования на сегодняшний день продолжают оставаться наиболее масштабными собственниками. Данное обстоятельство является одной из предпосылок для сокращения избыточной части публичного имущества, не задействованного в обеспечении государственных и муниципальных функций. Рыночные механизмы приватизации публичной собственности предполагают, прежде всего, извлечение максимального дохода от продажи имущества за счет применения конкурентных процедур, информационной открытости и обеспечения равных прав частных лиц на доступ к торгам. Однако необходимость защиты ряда

конституционно значимых ценностей, выполнения социальных обязательств обуславливает возможность отступления от аукционных (конкурсных) процедур отчуждения имущества из публичной собственности, а равно и от рыночных механизмов предоставления его во временное пользование частным лицам. Системный анализ показывает, что сферы применения инструментов льготной приватизации, а также иных мер имущественной поддержки отдельных категорий граждан и организаций за счет публичной собственности весьма разнообразны.

Право на получение физическими и юридическими лицами мер имущественной поддержки от государства и муниципальных образований, нельзя отнести к числу конституционных. Основания для его возникновения, его содержание, порядок реализации регламентируются федеральным законодательством, нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований с учетом достигнутого уровня социально-экономического развития государства и обязательств, принятых на себя политическим руководством страны в программных документах.

Практика предоставления преференций на уровне субъектов РФ свидетельствует, что на настоящий момент возникают проблемы использования на региональном и муниципальном уровне практики неформальных преференций, зачастую либо крупным предприятиям («хорошим налогоплательщикам»), либо государственным или муниципальным структурам. Иногда эти преференции прикрываются необходимостью сохранения рабочих мест или налогооблагаемой базы, качеством производимой продукции (услуг). В качестве примера постоянных преференций можно указать поддержку деятельности унитарных предприятий, работающих в сфере ЖКХ. В большинстве случаев они монополизируют сферу управления многоквартирными домами, что приводит к снижению качества оказываемых услуг населению и повышению стоимости услуг.

В целях совершенствования механизма предоставления государственных и муниципальных преференций, а также контроля за их предоставлением и использованием ФАС России внесла предложения по замене согласительной процедуры на уведомительную, а также о размещении на сайтах органов власти информации о предоставленных преференциях и введении обязательной процедуры отчетности хозяйствующих субъектов по итогам использования преференций.

Одна из важных функций антимонопольного органа - контроль за размещением заказа. Одним из способов заключения договоров, который тесно связан с основными законами свободного рынка и выражает их наиболее последовательно, являются торги. Применительно к размещению заказов на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд имеет место двойное влияние на становление конкурентных отношений: здесь происходит конкурсный, а значит, конкурентный отбор заявок; и использование бюджетных средств, что также оказывает влияние на конкуренцию. Помимо норм, направленных на увеличение числа конкурентоспособных субъектов на рынке, немаловажное значение для развития конкурентных отношений имеют и нормы, регламентирующие специальные способы заключения договоров. Речь идет о возможности для различных субъектов на конкурентной основе предложить свои товары и услуги. Так, заключение договора на торгах, когда множество поставщиков товара (работ, услуг) может предложить свой товар покупателю, является удобным способом покупки товара надлежащего качества по приемлемой цене. Как отмечают исследователи данного способа заключения договора, «торги - это способ заключения договора, имеющий в своей основе конкуренцию между субъектами гражданско-правовых отношений на право быть стороной договора и

призванный обеспечить заключение договора на оптимальных условиях для стороны, прибегшей к торгам» [4].

Вместе с тем, как указывается в Программе развития конкуренции, действующий в настоящее время порядок проведения конкурсов и аукционов не в полной мере обеспечивает прозрачность и открытость процедур передачи прав на государственное и муниципальное имущество, а также объективность оценки представленных участниками торгов предложений, что не способствует созданию равных конкурентных условий доступа к такому имуществу и влечет необоснованные преференции по отношению к отдельным компаниям. Четкий механизм контроля за проведением таких торгов, а также ответственность должностных лиц за нарушение порядка их проведения не установлены. В сфере размещения государственного и муниципального заказа региональный аспект может быть различен. При централизованном размещении региональных государственных и муниципальных заказов через специально созданный орган, контроль антимонопольного органа сосредоточивается в первую очередь на таких органах, при размещении заказа децентрализованно каждый заказчик становится объектом контроля. Размещение федеральных заказчиков, находящихся на территории региона контролируется антимонопольным органом непосредственно.

Реагирование на жалобы участников размещения заказа, поданные на действия заказчиков и комиссий, заключается и проверке их действий на соответствие законодательству, с принятием мер вплоть до аннулирования торгов. Значительное внимание антимонопольных органов обращает на себя политика региона и муниципалитетов, связанная с размещением заказа у субъектов малого предпринимательства.

Практика осуществления антимонопольного регулирования свидетельствует о проявлении регионального экстремизма (создание условий в документации, препятствующих участию иногородних компаний), проблему увода объема государственного и муниципального заказа на автономные учреждения. Для чего проводится контроль за целевым созданием таких учреждений и их финансированием. Антимонопольный орган пресекает сговор участников размещения заказа на торгах.

Кодекс РФ об административных правонарушениях, прежде всего, предусматривает ответственность за ненадлежащее использование публичного имущества, т.е. ответственность граждан и организаций, а не должностных лиц органов власти. При этом большинство из перечисленных норм направлены не столько на защиту титула государственной и муниципальной собственности, сколько на поддержание природоохранных и иных требований к использованию земель, лесов, недр и иных природных ресурсов. Лишь отдельные составы правонарушений в КоАП призваны охранять установленный порядок управления публичной собственностью, закрепляя санкции за следующие неправомерные действия ответственных должностных лиц. Данная практика свидетельствует о наличии пробела правового регулирования установления ответственности за нарушение порядка проведения конкурсов и аукционов на право заключения договоров в отношении публичного имущества в соответствии со ст. 17.1 ФЗ от 26 июля 2006 г. «О защите конкуренции». В связи с этим заслуживает внимания, с учетом возможного заимствования, положительный опыт отдельных субъектов РФ (например, Волгоградской, Липецкой, Смоленской, Свердловской областей) по введению административной ответственности должностных лиц за нарушение установленного порядка распоряжения (управления) имуществом, находящимся в региональной или муниципальной собственности [5]. Соответствующие охранительные нормы в региональных законах обладают универсальностью, поскольку

носят бланкетный характер, не ограничиваясь указанием на конкретные противоправные деяния.

Однако подобное законодательное регулирование нельзя признать совершенным, так как оно не позволяет обеспечить должную дифференциацию ответственности и создает сложности для правоприменителя при квалификации деяний, в связи с чем более перспективным представляется построение развитой системы специальных должностных составов в рассматриваемой сфере. В отдельных субъектах РФ встречаются соответствующие попытки, и противоправными признаются, в частности, следующие деяния:

-нарушение порядка учета объектов государственной и муниципальной собственности (Москва, Сахалинская и Читинская области);

-нарушение порядка предоставления земельных участков, находящихся в региональной и муниципальной собственности, в том числе непредоставление информации о свободных земельных участках, нарушение сроков рассмотрения заявлений, нарушение процедур и критериев предоставления земельных участков (Краснодарский край, Нижегородская, Свердловская и Сахалинская области).

Кроме того, нередко в субъектах РФ предусматривается административная ответственность физических и юридических лиц за нарушения в сфере управления и распоряжения региональной и муниципальной собственностью, а также ее использования.

Однако к внедрению и применению подобных составов следует подходить крайне взвешенно, поскольку в качестве административного проступка может быть квалифицировано лишь нарушение конкретных положений нормативных актов субъектов РФ и муниципальных образований, регламентирующих управление публичным имуществом. По этой причине не должны признаваться административными правонарушениями возможные действия юридических и физических лиц, владеющих государственным имуществом на основании договора аренды, безвозмездного пользования или иного договора и нарушающих условия этого договора. Соответствующие действия владельца имущества могут быть квалифицированы лишь как гражданско-правовые нарушения условий заключенных сделок (конечно, при отсутствии признаков состава иного административного правонарушения или уголовно наказуемого деяния).

Кроме того, нормотворческая практика субъектов РФ, при которой определенные неправомерные действия в отношении публичного имущества на территории одних регионов признаются административными нарушениями, а на территории других - нет, представляется не вполне адекватной. Подобные существенные различия не имеют конституционно-правового основания, поскольку регулирование оборота публичного имущества и управления им (в части базовых принципов и общих требований) относится к вопросам федерального значения, а следовательно, и внедрение основополагающих охранительных норм должно производиться централизованно - на федеральном уровне. В целом же разграничение нормотворческой компетенции Российской Федерации и ее субъектов в рассматриваемой сфере следует закрепить в федеральном законе.

В сфере контроля над размещением государственного и муниципального заказа на территории субъекта Федерации действует, помимо антимонопольного органа, контрольный орган субъекта РФ, контрольные органы местного самоуправления и прокуратура. С учетом главенствующей роли ФАС в этой сфере необходимо проводить соответствующие координационные советы с выработкой общих подходов по контролю и привлечению к административной ответственности.

Аналогично обстоят дела с работой с естественными монополиями, субъектами малого предпринимательства, концессиями и иными вопросами, затрагивающими конкуренцию. Координация работы с органами исполнительной власти субъекта Федерации, отвечающими за соответствующее направление работы, необходима. Нужно выработать единые подходы к проблематике.

Таким образом, подводя итог, необходимо отметить, что на региональном и муниципальном уровнях используются практика неформальных преференций, создания искусственных барьеров, дискриминационный подход к оказанию государственных услуг, проведение необоснованных проверок, организация давления посредством использования административного ресурса. Возможности органов власти используются в конкурентной борьбе и стали неотъемлемой ее частью. Это существенным образом ограничивает позитивную роль справедливой конкуренции и завышает издержки общества и экономики.

За последние годы, по данным ФАС России, доля нарушений антимонопольного законодательства органами власти субъектов РФ сохраняется на устойчиво высоком уровне. Около половины всех дел о нарушении антимонопольного законодательства приходится на долю антиконкурентных действий органов власти. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления зачастую ограничивают доступ хозяйствующих субъектов к правам пользования государственным и муниципальным имуществом.

Содержание нарушений региональными органами власти законодательства о защите конкуренции зачастую сводится к созданию искусственных административных барьеров, при получении разрешительных документов, получении лицензий, сертификатов, дискриминационного подхода к оказанию государственных и муниципальных услуг, проведение необоснованных проверок, организация давления посредством использования административного ресурса. Весьма распространенным является также практика передачи государственных заказов региональным автономным учреждениям.

Системный анализ показывает, что сферы применения инструментов льготной приватизации, а также иных мер имущественной поддержки отдельных категорий граждан и организаций за счет публичной собственности весьма разнообразны. Практика предоставления преференций на уровне субъектов РФ свидетельствует, что на настоящий момент возникают проблемы использования на региональном и муниципальном уровне практики неформальных преференций, прикрываемых необходимостью сохранения рабочих мест или налогооблагаемой базы, качеством производимой продукции (услуг).

Действующий в настоящее время порядок проведения конкурсов и аукционов не в полной мере обеспечивает прозрачность и открытость процедур передачи прав на государственное и муниципальное имущество, а также объективность оценки представленных участниками торгов предложений, что не способствует созданию равных конкурентных условий доступа к такому имуществу и влечет необоснованные преференции по отношению к отдельным компаниям. Четкий механизм контроля за проведением таких торгов, а также ответственность должностных лиц за нарушение порядка их проведения не установлены.

Содержание нарушений региональными органами власти законодательства о защите конкуренции зачастую сводится к созданию искусственных административных барьеров, при получении разрешительных документов, получении лицензий, сертификатов, дискриминационного подхода к оказанию государственных и муници-

пальных услуг, проведение необоснованных проверок, организация давления посредством использования административного ресурса. Весьма распространенным является также практика передачи государственных заказов региональным автономным учреждениям.

Системный анализ показывает, что сферы применения инструментов льготной приватизации, а также иных мер имущественной поддержки отдельных категорий граждан и организаций за счет публичной собственности весьма разнообразны. Практика предоставления преференций на уровне субъектов РФ свидетельствует, что на настоящий момент возникают проблемы использования на региональном и муниципальном уровне практики неформальных преференций, прикрываемых необходимостью сохранения рабочих мест или налогооблагаемой базы, качеством производимой продукции (услуг).

Важным направлением повышения эффективности антимонопольного регулирования в субъектах РФ является работа по адвокатированию конкуренции среди органов государственной власти и органов местного самоуправления. Необходима регулярная работа по разъяснению антимонопольным органом целей и задач конкурентной политики, установленных антимонопольным законодательством требований к хозяйствующим субъектам и их деятельности, а также запретов и последствий их нарушений. Необходимо установить четкие правила проведения открытых торгов на право заключения договоров по передаче прав на государственное и муниципальное имущество, наладить взаимодействие с представительными органами власти региона и основных муниципалитетов. Поскольку решения, затрагивающие конкуренцию, принимаются органами государственной власти субъектов РФ, необходимо привлечение антимонопольного органа к экспертизе проектов таких решений (по аналогии с прокуратурой).

#### Литература

1. Егорушкин А.В., Полякова Е.А., Хохлов Е.С. Антимонопольное законодательство: очередной этап реформы / под ред. Е.С. Хохлова. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 56.
2. Матковский С.В. Роль и место антимонопольного органа в процессе экономического развития субъекта РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 8. С. 30 - 33.
3. Рубцова М. В. Типичные нарушения антимонопольного законодательства (данные на 2010 год) // <http://do.gendocs.ru/docs/index-273762.html>
4. Волков К.Н. Торги как способ заключения договора: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2006. С.21.
5. Ст. 6 Закона Свердловской области от 14 июня 2005 г. №52-03 «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области»; ст. ст. 5.1, 5.6 Кодекса Волгоградской области об административной ответственности от 11 июня 2008 г. № 1693-ОД; ст. 6.2 Кодекса Липецкой области об административных правонарушениях от 31 августа 2004 г. № 119-03; ст. ст. 14 - 15 Закона Смоленской области от 25 июня 2003 г. № 28-з «Об административных правонарушениях на территории Смоленской области».