

© И.В. КНЯЗЕВА

knyazeva@sapa.nsk.su

УДК 338.234339.12.012.434 (470+571) (075.8)

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПОДДЕРЖАНИЯ КОНКУРЕНЦИИ:
ПРЕДЕЛЫ ДОПУСТИМОСТИ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ
МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена вопросам государственного контроля за существующими конституционными гарантиями местного самоуправления и обеспечения конкуренции на территориях муниципальных образований, а также допустимости контрольно-надзорных функций антимонопольных органов в отношении актов и действий со стороны органов местного самоуправления, направленных на ограничение, устранение или недопущение конкуренции.

SUMMARY. The paper focuses on state control over existing constitutional guarantees for local self-government and support of competition within municipalities as well as legitimacy of controlling and supervisory functions of the antimonopoly authorities with regard to acts and actions of local self-government bodies that restrict, eliminate or prevent competition.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Органы местного самоуправления, ограничение конкуренции

KEY WORDS. Local self-government bodies, restriction of competition.

Согласно Закону Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» (далее — Закон о местном самоуправлении) местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации [1].

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, подлежащие обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. Реализуя конституционные гарантии, закрепленные в ст. 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления имеют право «самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка, а также решать иные вопросы местного значения» [2].

В главе 3 ст.ст. 14-16 Закона о местном самоуправлении [1] перечислен широкий спектр вопросов местного значения. Для поселений к вопросам местного значения законодатель относит 34 вида деятельности, для муниципальных районов — 28 видов, а для городских округов — 26 видов. Среди них можно выделить вопросы социального, технологического, экологического и экономического значения.

В рамках данной статьи остановимся на вопросах экономического значения. Наиболее значимыми являются: налоговое регулирование; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности; организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений; предоставление транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания; создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; выдача разрешений на установку рекламных конструкций; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения и другие.

Необходимость осуществления государственной регулятивной функции в определенных сферах экономического развития общества неоспорима. Это же положение распространяется и на сферу муниципального регулирования. Однако, определяя роль государства в широком понимании, в условиях развития рыночных отношений, необходимо учитывать и важнейший постулат рынка — его способность к саморегулированию.

Государство как регулятор рыночных отношений, с одной стороны, может поддерживать через систему соответствующих институтов эффективное состояние экономики территории и оправданное состояние конкурентной среды, а с другой — создавать определенные препятствия в виде административных барьеров для деятельности отдельных субъектов рынка. Однако исторически в России сложилась ситуация активного вмешательства, особенно органов местного самоуправления, в хозяйственную деятельность субъектов рынка. Органы местного самоуправления далеко не всегда могут найти адекватные рыночной экономике пути взаимоотношений с хозяйствующими субъектами. Они компенсируют это тем, что принимают подзаконные акты, касающиеся вопросов лицензирования, усложняя порядок регистрации предприятий, создавая препятствия в распределении земельных участков, предоставление необоснованных преференций и т. д.

Конституция РФ содержит ряд норм, обеспечивающих реализацию полномочий антимонопольных органов в сфере выполнения контрольных функций, связанных с развитием рыночной конкуренции и недопущением антиконкурентных действий со стороны органов власти различного уровня.

Ст. 8 Конституции РФ гарантирует единство экономического пространства, свободу перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности [2].

Ст. 34 Конституции РФ не допускает экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Права и свободы в экономической сфере, равно как и все иные права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием [2].

Ст. 74 Конституции РФ не допускает установления на территории Российской Федерации таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств [2].

Исходя из существующих конституционных гарантий, целесообразно выработать пределы допустимости муниципальных органов власти в решении вопросов местного значения, демаркацию прав и возможности органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения экономического

характера и адекватные способы выстраивания взаимоотношений между органами власти и хозяйствующими субъектами.

В ст. 3 Федерального закона РФ № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о конкуренции) [3] изложены основные элементы, включенные в сферу применения закона, перечислен спектр отношений, связанных с защитой конкуренции, на которые распространяется закон, а также круг субъектов и институтов, участвующих в этих отношениях.

В рамках данного Закона в разделе V предоставлены широкие права и полномочия антимонопольному органу по контролю за соблюдением норм антимонопольного законодательства в отношении актов и действий органов власти (федеральные органы исполнительной власти; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления), направленных на ограничение конкурентных основ рынка.

Федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в соответствии со ст. 15 Закон о конкуренции запрещается принимать акты и совершать действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции; в частности, запрещается:

- введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности;
- необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами;
- установление запретов или введение ограничений в отношении свободного перемещения товаров в Российской Федерации, иных ограничений прав хозяйствующих субъектов на продажу, покупку, иное приобретение, обмен товаров;
- дача хозяйствующим субъектам указаний о первоочередных поставках товаров для определенной категории покупателей (заказчиков) или о заключении в приоритетном порядке договоров;
- установление для приобретателей товаров ограничений выбора хозяйствующих субъектов, которые предоставляют такие товары [3].

В 2009 г. по признакам нарушения ст. 15 Закона о конкуренции антимонопольные органы рассмотрели 4528 фактов по признакам нарушения антимонопольного законодательства, что составило практически половину всех поступивших заявлений. Следует отметить, что подавляющее число дел территориальные антимонопольные управления возбуждают в отношении органов местного самоуправления. За десятилетний период процент нарушений со стороны органов местного самоуправления варьировал от 75 до 49%% нарушений [4]. В 2010 г. этот показатель составит не более 45%, что связано с активной политикой адвокатирования конкуренции, проводимой антимонопольными органами на различных уровнях.

Определенный интерес представляет анализ отраслей деятельности, в отношении которых наблюдается наибольшее количество различных видов антиконкурентных действий со стороны органов местного самоуправления. В первую очередь это необоснованные препятствия в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на рынке автомобильного транспорта — городских и междугородных перевозок (16,5%). Данная ситуация наблюдается практически во всех субъектах федерации и имеет устойчивую тенденцию роста на протяжении последних 10 лет наблюдения. Увеличилось количество заявле-

ний по поводу препятствий деятельности субъектов на потребительском рынке (10%), ЖКХ, инфраструктурных отраслях и иных сферах деятельности.

В структуре нарушений около трети выявленных незаконных ограничений связаны с установлением препятствий в отношении хозяйственной деятельности предприятий, составляющих инфраструктуру муниципального хозяйства — перевозка пассажиров, организация розничной торговли и общественного питания, ритуальные услуги и др.

При рассмотрении норм антимонопольного законодательства сложной остается ситуация, когда при органах власти создаются структуры (центры), выполняющие на платной основе работы или услуги, тесно связанные с осуществляемыми ими же функциями государственно-властного характера.

В ст. 15 Закона о конкуренции запрещается совмещение функций органов власти с функциями хозяйствующих субъектов, наделение органов местного самоуправления полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. На долю этих нарушений приходится около 10% дел, рассматриваемых антимонопольными органами.

В практике антимонопольных органов можно выделить два основных вида нарушений: выполнение органом местного самоуправления не свойственных ему функций коммерческой организации (в первую очередь — оказание тех или иных услуг на платной основе) или, напротив, наделение хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления.

В первом случае органы местного самоуправления получают возможность ограничивать самостоятельность хозяйствующих субъектов и препятствовать осуществлению их деятельности, вводя различные дополнительные платежи. При этом получаемые средства используются органами самостоятельно для собственных нужд, в то время как они должны содержаться за счет бюджетных средств.

Во втором случае создается реальная опасность, что хозяйствующий субъект, наделенный функциями органа власти, получает несомненные преимущества по отношению к другим хозяйствующим субъектам, действующим на том же рынке. Выполнение одним хозяйствующим субъектом контрольных и разрешительных функций (особенно если этот субъект доминирует на данном рынке) позволяет ему получать дополнительную информацию о конкурентах и использовать таким образом свои конкурентные преимущества.

Запрещаются и в установленном порядке признаются недействительными полностью или частично достигнутые в любой форме соглашения (согласованные действия) органов местного самоуправления с другими органами власти либо с хозяйствующим субъектом, в результате которых имеются или могут иметь место недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов (ст. 16 Закона «О защите конкуренции»). Треть всех нарушений по ст. 16 в 2009 г. касалась согласованных действий органов власти и хозяйствующих субъектов, направленных на ограничение доступа на рынок (25%) или раздел товарного рынка (33%). По сравнению с предыдущим периодом несколько увеличилось количество нарушений, связанных с манипуляциями ценами (9%). Высокой остается доля нарушений, не имеющих четкой типовой идентификации, но по своему характеру способных привести к ограничению конкуренции или ущемлению интересов других субъектов рынка [4], [5].

Существенно увеличилось количество соглашений между органами власти и хозяйствующими субъектами на рынках автотранспортных перевозок, их доля

в общем количестве нарушений достигла в последнее время 40%, в сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания — до 30%, а ЖКХ — до 20%.

В целях выявления нарушений антимонопольные органы провели 273 проверки деятельности органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов и возбудили в отношении должностных лиц 93 дела. Наибольшее количество инициативных дел возбуждено по поводу ограничений доступа на рынок, раздела рынка, поддержания цен.

Положения ст. 15, 16 Закона о конкуренции не только определяют основания для деятельности антимонопольных органов. Ими устанавливаются определенные правила деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, которые обязаны соблюдать нормы антимонопольного законодательства и не допускать принятия актов, совершения действий и заключения соглашений, запрещенных Законом. При этом соблюдение данных норм не ущемляет права органов местного самоуправления, предусмотренные в ст.ст. 14-16 Закона о местном самоуправлении.

В соответствии со ст. 19.5 КоАП РФ неисполнение решения (предписания) антимонопольного органа влечет наложение штрафа на должностных лиц либо дисквалификацию сроком до трех лет [6]. При рассмотрении в суде спора о правомерности наложения штрафа антимонопольный орган должен доказать факт нарушения антимонопольного законодательства принятием конкретного акта.

В соответствии с нормами ст. 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления» КоАП РФ действия (бездействия) органов местного самоуправления, недопустимые в соответствии с антимонопольным законодательством и приводящие к ограничению, устранению или недопущению конкуренции влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 15 до 30 тыс. рублей, а в случае повтора нарушений размер штрафа увеличивается до 50 тыс. рублей, либо предусмотрена дисквалификация на срок до трех лет [6].

По результатам рассмотрения дел антимонопольные органы могут давать органам власти и местного самоуправления предписания об отмене или изменении принятых ими неправомερных актов, о прекращении нарушений, о расторжении или изменении соглашений. При этом данные предписания могут касаться как актов (соглашений) в целом, так и отдельных их положений, противоречащих антимонопольному законодательству.

К сожалению, нередко органы местного самоуправления, в отношении которых выдано предписание об устранении допущенного нарушения, формально его исполняют, отменяя акт, содержащий нарушения, и одновременно принимают новый с теми же нарушениями. В случае неисполнения предписания нормативные акты органов местного самоуправления могут быть отменены арбитражным судом как неправомерно принятые.

Важное место в деятельности антимонопольных органов уделяется профилактической работе с проектами нормативно-правовых документов, принимаемых органами власти. В 2009 г. было рассмотрено около 100 тыс. актов, из них 86 тыс. документов, подготовленных органами местного самоуправления. Выявлено среди нормативных актов органов местного самоуправления 16,5% документов, нуждающихся в корректировке и приведении в соответствие конкурентным нормам [5].

Количество актов, в которых учтены замечания антимонопольного органа без судебного вмешательства, составило 2842, вместе с тем подано 76 исков

в суд о признании недействующими либо недействительными полностью или частично актов, принятых органами местного самоуправления и нарушающими антимонопольное законодательство [5].

Значительно возросший последнее время объем законодательства, его усложнение и детализация провоцируют более сложные, нежели в предыдущие годы, составы нарушений антимонопольного законодательства органами власти. При этом стремительное развитие информационного обмена приводит к быстрому распространению однотипных нарушений по всей территории страны. Нередко между органами власти и антимонопольными органами не налажено сотрудничество. Часто причинами подобных нарушений становится недостаточная осведомленность органов власти в требованиях антимонопольного законодательства.

Основной остается проблема доказывания фактов ущемления прав предпринимателей, ограничения конкуренции и влияния на конкуренцию действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, так как данные действия сопровождаются нерегистрируемыми отношениями с использованием административного ресурса. Сила и возможности административного давления и использования запретительных мер воздействия остаются достаточно сильными на протяжении всего периода проведения экономических реформ. В то же время наметились некоторые структурные изменения. В первую очередь следует отметить, что значительно сократилось количество нарушений, связанных с установлением запретов на свободное перемещение товаров в Российской Федерации, практически отсутствуют нарушения, связанные с ограничением на создание хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности.

В заключение необходимо отметить, что нарушение антимонопольного законодательства со стороны органов власти нередко наносит более ощутимый вред развитию конкурентных отношений на рынке, нежели нарушения, допускаемые непосредственно хозяйствующими субъектами. На практике вопросы о пределах полномочий антимонопольных органов остаются дискуссионными, но однозначно можно сделать вывод о том, что требования законодательства о конкуренции обязательны для исполнения, поскольку являются специальными нормами по отношению к общим нормам Закона о местном самоуправлении.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
2. Конституция Российской Федерации, 1993 г.
3. Федеральный Закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
4. Князева И.В. Антимонопольная политика в России: Уч. пособие для студентов вузов. 5-е изд., перераб. М.: Омега-Л, 2010. 505 с.
5. Статистический отчет Федеральной антимонопольной службы РФ «Основные показатели деятельности». М.: ФАС РФ, 2009 г.
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в редакции Федерального закона от 17.07.2009 №160-ФЗ).