

УДК 347.733

С. С. Валитов,
канд. экон. наук,
председатель
Донецкого отделения
Антимонопольного комитета Украины

ВОПРОСЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НАРУШЕНИЙ АНТИМОНОПОЛЬНО-КОНКУРЕНТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Статьей 3 Закона Украины «Об Антимонопольном комитете Украины» одной из основных задач этого органа предусмотрено предотвращение нарушений законодательства о защите экономической конкуренции. Для реализации этих задач ст. 7 указанного Закона органам Антимонопольного комитета Украины дано право предоставлять обязательные для рассмотрения рекомендации и вносить органам государственной власти, органам местного самоуправления, учреждениям, организациям, субъектам хозяйствования, объединениям предложения об осуществлении мероприятий, направленных на ограничение монополизма, развитие предпринимательства и конкуренции, а также о прекращении действий или бездействий, которые могут иметь негативное влияние на конкуренцию, предоставлять субъектам хозяйствования рекомендационные разъяснения по

вопросам применения законодательства о защите экономической конкуренции [1].

Практическая реализация данных полномочий имеет, безусловно, актуальное значение для защиты экономической конкуренции. Вместе с тем необходимо отметить, что вопросы предупреждения нарушений конкурентного законодательства, в том числе посредством предоставления рекомендационных разъяснений субъектам хозяйствования по проблемам применения антимонопольно-конкурентного законодательства, в научной литературе не нашли должного освещения. Одной из причин сложившегося положения дел было отсутствие в Украине такой практики применения законодательства о защите экономической конкуренции [2, с. 52].

Целью данной статьи является систематизация действий антимонопольных органов, направленных

© С. С. Валитов, 2009

ных на предупреждение нарушений, исследование вопросов действующего порядка предупреждения антимонопольными органами нарушений законодательства о защите экономической конкуренции и разработка предложений по повышению эффективности его правового регулирования.

Практика Донецкого областного территориального отделения Антимонопольного комитета Украины (далее — Отделение) показала, что некоторые нарушения законодательства о защите экономической конкуренции предприниматели совершают вследствие недостаточной конкурентной культуры, недостатка знаний и опыта.

С момента вступления в действие Закона Украины «О защите экономической конкуренции» (далее — Закон) у предпринимателей Украины впервые возникла возможность «застраховаться» в некоторых случаях от риска нарушения антимонопольно-конкурентного законодательства и соответственно избежать значительных финансовых санкций в виде штрафа. Статьей 14 Закона введена норма, когда с целью предупреждения нарушения конкурентного законодательства, повышения предсказуемости его применения органы Антимонопольного комитета Украины могут предоставлять субъектам хозяйствования заключения в виде рекомендательных разъяснений относительно соответствия их действий положениям ст. 6, 10 и 13 Закона, т. е. фактически осуществлять оценку определенного поведения на рынке на предмет возможных нарушений конкурентного законодательства в виде антиконкурентных согласованных действий субъектов хозяйствования, в том числе тех, что могут быть разрешены, и злоупотребления монопольным положением на рынке [3].

Указанные заключения предоставляются лишь по заявлению субъекта(ов) хозяйствования, который(ые) имеет(ют) намерение совершить соответствующие действия, подача которого предусматривает уплату сбора в соответствии со ст. 34 Закона.

Учитывая размер данного сбора — 80 необлагаемых налогом минимумов доходов граждан и предельную границу штрафов за нарушения в виде антиконкурентных согласованных действий и злоупотребление монопольным положением в размере 10 % годовой выручки и в размере 5 % годовой выручки за совершение согласованных действий без получения разрешения органов Антимонопольного комитета Украины, получение таких заключений является экономически оправданным для хозяйствующих субъектов.

За 6 летний период действия указанной нормы в Отделение поступило более чем 70 заявлений от субъектов хозяйствования о получении заключений относительно соответствия запланированных ими действий требованиям Закона.

При этом статистика этих обращений показала, что в первые годы введения указанной нормы (2002—2004 гг.) предприниматели не использовали возможность предотвращения нарушения антимонопольно-конкурентного законодательства при осуществлении тех или иных действий. Ежегодно, начиная с 2005 г., в Отделение обращается приблизительно два десятка субъектов хозяйствования за получением соответствующих заключений. Так, в 2007 г. в целом органами Антимонопольного комитета Украины были предоставлены 57 выводов о квалификации действий относительно злоупотребления монопольным (доминирующим) положением в соответствии со ст. 14 Закона, в том числе Донецким отделением — 19 [4, с. 14].

Данная активность, хотя, по нашему мнению, она и недостаточная, связана с проведением Отделением определенной разъяснительной работы по применению антимонопольно-конкурентного законодательства среди участников рынков.

При рассмотрении указанных заявлений Отделение практически во всех случаях анализирует состояние конкуренции и положение субъекта хозяйствования на рынке, что позволяет оценить наличие у него рыночной власти, а также спрогнозировать влияние запланированных им действий на состояние конкуренции на задействованном рынке.

Спектр исследованных рынков был многоплановый, а именно: рынки перевозок пассажиров на городских маршрутах; рынки подачи-уборки вагонов, маневровых работ, предоставление в пользование железнодорожных подъездных путей; рынки услуг по сервисному обслуживанию автомобилей в период гарантийного срока; рынки предоставления программной услуги в пределах сетей кабельного телевидения, содержания и обслуживания сетей кабельного телевидения; рынки услуг по проведению обязательного профилактического наркологического осмотра лиц с выдачей сертификата; рынок сдачи в наем общежития; рынки комплексных услуг по предоставлению мест для торговли продовольственными и непродовольственными товарами на рынках; рынки хлеба и хлебобулочных изделий; рынок предоставления услуг по сертификации зерновых складов.

При этом все действия субъектов хозяйствования, которые обратились за консультацией в Отделение, были связаны с их ценовой политикой, запланированными ценами на продукцию или тарифами на услуги.

Так, на протяжении 2 последних лет в Отделение за получением рекомендательных разъяснений о соответствии действий по повышению тарифов антимонопольно-конкурентному законодательству ежегодно обращается около 10 % субъектов хозяй-

ствования, занимающихся в области предоставлении услуг кабельного телевидения (доступа к телепрограммам). Положение каждого из таких операторов и провайдеров программных услуг является монопольным в пределах собственных (обслуживаемых) сетей, поскольку без таковых оказание этих услуг невозможно. При анализе заявленных действий изучается порядок формирования тарифов: обоснованность включения в себестоимость отдельных затрат и уровня рентабельности.

Оказание услуг кабельного телевидения заключается в предоставлении абонентам возможности просмотра нескольких пакетов программ с разной абонентской платой в зависимости от количества ретранслируемых в пакете программ. При этом тарифы на оказание услуг с наименьшим количеством каналов, так называемый социальный пакет или универсальная услуга, зачастую являются убыточными за счет значительного удельного веса в себестоимости затрат на содержание и обслуживание сети при бесплатности самих каналов. Для обеспечения возможности доступа к телепрограммам малообеспеченных слоев населения установление абонплаты на социальный пакет на уровне ниже себестоимости имеет право на существование.

Однако это не означает, что тарифы для абонентов других пакетов должны обеспечивать предприятию сверхприбыль для покрытия убытков от предоставления услуг социального пакета или льгот определенным слоям населения и достижения высокого уровня рентабельности в целом по предприятию. То есть в данном случае речь идет о так называемом «перекрестном субсидировании», которое может привести к ущемлению интересов отдельных групп абонентов – тех, кто пользуется услугами доступа к телепрограммам в большем пакете каналов. Поэтому, если убыточность тарифов по отдельным пакетам каналов имеет место, считается приемлемым, если рентабельность по другим пакетам будет на уровне среднеотраслевой и не превышать, скажем, 20–30 % себестоимости.

Формирование цен (тарифов) на определенном товарном рынке имеет свои особенности, однако, исходя из практики рассмотрения отделением дел о нарушении законодательства о защите экономической конкуренции и заявлений о предоставлении выводов о квалификации действий, наиболее часто встречающимися ошибками при формировании цен (тарифов) на товары (работы, услуги), которые приводят к необоснованности тарифов, установление и применение которых может расцениваться как нарушение конкурентного законодательства при наличии у субъекта хозяйствования монопольного положения на соответствующем рынке, являются:

непропорциональное распределение затрат при осуществлении предприятием нескольких видов деятельности;

отнесение на себестоимость оплаты штрафных санкций;

двойной учет затрат, в частности по статьям «приобретение оборудования» и «амортизация»;

занижение фактических объемов выполненных работ, закладываемых в плановых калькуляциях.

Поскольку участники рынка, которые обращаются в антимонопольные органы за предоставлением выводов относительно квалификации действий, заинтересованы получить официальное разъяснение от компетентного государственного органа, то содержательное, информационное наполнение заявления о предоставлении заключений относительно квалификации их запланированных действий определяет эффективность и надежность использования такого механизма получения консультаций. Недостаточность информации, неточная информация в поданном заявлении могут привести к получению заключений органа Антимонопольного комитета Украины, которые не будут отвечать действительным обстоятельствам. Поэтому каждое заключение Отделения содержит следующее: *«Выводы относительно квалификации заявленных действий сделаны на основании предоставленной в заявлении информации. Заявитель несет риск отрицательных последствий в случае, если предоставленная в заявлении информация является неполной или недостоверной».*

Каждое заключение относительно квалификации действий является индивидуально адресованным и касается лишь действий определенного субъекта хозяйствования в конкретной ситуации. Поэтому антимонопольные органы в своем заключении предупреждают заявителя о том, что в случае изменения состава заявленных действий, осуществляемые им действия могут быть квалифицированы как нарушение законодательства о защите экономической конкуренции.

В частности, например, если это касается стоимости услуги на которую получено соответствующее заключение, обращается внимание заявителя на то, что если его фактические затраты будут значительно отличаться от заявленных (запланированных), это может свидетельствовать о включении в тариф необоснованных затрат, что может привести к нарушению законодательства о защите экономической конкуренции.

Подытоживая, укажем, что, безусловно, нормы ст. 14 Закона предусматривают возможность получения рекомендательных разъяснений относительно действий, которые могут быть расценены как наиболее небезопасные по последствиям для конкуренции и потребителей нарушения конкурентного законода-

тельства. Однако опыт Отделения на практике свидетельствует о необходимости законодательного расширения случаев, относительно которых возможно предоставлять рекомендательные разъяснения.

Довольно часто в Отделение за консультациями обращаются субъекты хозяйствования по вопросам недобросовестной конкуренции, в частности, относительно возможности использования сравнений в собственной рекламе с другими производителями или, например, ассоциация кабельщиков хотела получить официальное разъяснение по вопросу возможного одновременного прекращения членами ассоциации предоставления услуг абонентам как мероприятие против действующих норм законодательства о телевидении и радиовещании, в котором содержатся признаки нарушения в виде склонения субъектов хозяйствования к нарушению законодательства о защите экономической конкуренции.

Расширение перечня статей и соответственно видов правонарушений, относительно совершения которых возможно было бы получить рекомендательные разъяснения, позволило бы более эффективно реализовывать цель, определенную ст. 14 Закона, и одну из основных задач органов Антимонопольного комитета Украины, а именно – предупреждение нарушений законодательства о защите экономической конкуренции.

Другим направлением предупреждения нарушений антимонопольно-конкурентного законодательства является право антимонопольных органов в соответствии со ст. 46 Закона давать обязательные для рассмотрения рекомендации органам власти, органам местного самоуправления, органам административно-хозяйственного управления и контроля, субъектам хозяйствования, объединениям в отношении пресечения действий, содержащих признаки нарушения законодательства о защите экономической конкуренции, устранения причин возникновения этих нарушений и условий, способствующих им, а в случае, если нарушение пресечено – по принятию мер, направленных на устранение последствий этих нарушений.

Так, в 2007 г. в соответствии со ст. 46 Закона органами Антимонопольного комитета Украины вследствие предоставления рекомендаций органам власти и местного самоуправления прекращено 557 действий, имеющих признаки нарушений антимонопольно-конкурентного законодательства, в том числе по Донецкой области – 49 [4, с. 15]. Необходимо отметить, что рекомендации по ст. 46 Закона направлены на предупреждение всех видов нарушений законодательства о защите экономической конкуренции.

Например, Отделением субъектам хозяйствования были даны рекомендации прекратить действия, которые заключаются в бесосновательном

отключении потребителей тепловой энергии от централизованного теплоснабжения и содержат признаки нарушения, предусмотренного пунктом 5 части 2 ст. 13 Закона; прекратить действия, направленные на прекращение электроснабжения в связи с окончанием срока действия договора аренды без получения заявления о расторжении договора и освобождении помещения, которые не предусмотрены Правилами пользования электроэнергией и содержат признаки нарушения, предусмотренного частью 1 ст. 13 Закона; принятие мер по недопущению прекращения снабжения природного газа абоненту в связи с неоплатой задолженности за природный газ, потребленный предыдущим собственником квартиры, где проживает абонент, которое содержит признаки нарушения, предусмотренные пунктом 5 части 2 ст. 13 Закона.

Органам власти и органам местного самоуправления были даны рекомендации о принятии необходимых мер (как заказчику перевозок), направленных на пресечение совершения конкурсным комитетом по проведению конкурса на городских и междугородних внутриобластных автобусных маршрутах Донецкой области действий, которые содержат признаки нарушения, предусмотренного частью 1 ст. 15 Закона и могут привести к искажению конкуренции и заключаются в:

определении победителя конкурса без учета заказчиком условий по пассажироместимости;

определении победителя без учета преимуществ других претендентов по установленным законодательством критериям (стаж работы претендента);

открытию конвертов с документами, которые предоставлены претендентами после окончания срока их подачи, что лишает участников конкурса, которые предоставили документы в неполном объеме или с недостатками исправить их до начала конкурса и принять в нем участие;

непредставлении претендентам на открытых заседаниях возможности высказывать новые конкурсные предложения или обосновывать существующие, а также не отображение таких предложений в протоколах, что ограничивает права отдельных претендентов;

предоставлении претендентам права осуществлять перевозки при отсутствии у них транспортных средств в достаточном количестве, что может привести к неправомерному использованию на обеспеченных транспортными средствами графиках транспорта без прохождения конкурсных процедур.

Самостоятельное место в предупреждении нарушений антимонопольно-конкурентного законодательства занимают рекомендации в соответствии со ст. 7 Закона Украины «Об Антимонопольном комитете Украины» относительно мероприятий,

направленных на ограничение монополизма, развитие предпринимательства и конкуренции. Так, например, Донецким отделением Антимонопольного комитета Украины в 2007 г. органам местного самоуправления и субъектам хозяйствования было внесено 212 рекомендаций, направленных на ограничение монополизма и развитие конкуренции.

Как примеры предоставления рекомендаций о принятии мер, направленных на развитие предпринимательства и конкуренции, можно привести письма органам местного самоуправления по поводу обязательного возмещения убытков пассажирским перевозчикам от обслуживания пассажиров льготной категории и о принятии мер, направленных на развитие конкуренции на рынке предоставления жилищно-коммунальных услуг с требованием утвердить и обнародовать перечень жилищно-коммунальных услуг, право на осуществление которых приобретает на конкурсных основах; управлению ГАИ области о недопущении случаев необоснованного отказа при государственной регистрации транспортных средств в принятии актов оценки, составленных частными оценщиками.

Важную роль в предупреждении нарушений законодательства о защите экономической конкуренции играет согласование антимонопольными органами в соответствии со ст. 20 Закона Украины «Об Антимонопольном комитете Украины» проектов решений органов исполнительной власти и местного самоуправления. Согласование осуществляется в соответствии с Положением о порядке согласования с органами Антимонопольного комитета Украины решений органов власти, органов административно-хозяйственного управления и контроля, органов местного самоуправления относительно демополизации экономики, развития конкуренции и антимонопольного регулирования, утвержденным распоряжением Антимонопольного комитета Украины от 1 апреля 1994 г. № 4-р [5, с. 354–358].

Согласованию подлежат проекты решений по вопросам утверждения концепций комплексных программ относительно развития регионов, отраслей или отдельных секторов экономики; утверждения отраслевых или региональных программ рыночных преобразований, демополизации экономики, поддержки предпринимательства; регулирования предпринимательской деятельности, в том числе установления ограничений на развитие отдельных ее видов, в том числе путем принятия правил и условий лицензирования; централизованного распределения товаров, установления запретов на межрегиональную реализацию товаров; предоставления налоговых и других льгот, дотаций и субсидий; установления поряд-

ка определения цен и тарифов и другие решения, которые могут привести к недопущению, устранению или ограничению конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Например, в 2007 г. было проработано 1725 проектов решений, а также 399 проектов законодательных актов. Из них к 393 документам были даны замечания и предложения, в согласовании 287 проектов решений и актов было отказано. Из них в 145 случаях замечания и в 29 случаях – отказы касались проектов решений, предоставленных центральными органами власти [4, с. 7].

Так, Антимонопольным комитетом Украины было отказано в согласовании проекта Постановления Кабинета Министров Украины «О дополнении приложения к постановлению Кабинета Министров Украины от 25.12.1996 № 1548», поскольку он предусматривал применение предельного уровня оптово-отпускных цен на этиловый спирт, которое могло привести к существенному ограничению ценовой конкуренции на соответствующем товарном рынке.

Проведенное исследование позволяет сделать выводы о том, что система предупреждения нарушений антимонопольно-конкурентного законодательства включает в себя предоставление субъектам хозяйствования рекомендационных разъяснений относительно соответствия их действий ст. 6, 10 и 13 Закона; дачу обязательных для рассмотрения рекомендаций в отношении пресечения действий, содержащих признаки нарушения законодательства о защите экономической конкуренции, а также рекомендаций, направленных на ограничение монополизма и развитие конкуренции; согласование проектов нормативно-правовых актов и других решений органов власти и местного самоуправления, которые могут повлиять на конкуренцию.

Необходимо законодательно расширить перечень статей и соответственно видов правонарушений, относительно совершения которых возможно получение рекомендационных разъяснений в соответствии со ст. 14 Закона Украины «О защите экономической конкуренции».

Литература

1. Об Антимонопольном комитете Украины : Закон Украины от 26 ноября 1993 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1993. – № 50. – Ст. 473; 2000. – № 4. – Ст. 343; – 2002. – № 12–13. – Ст. 92; 2003. – № 10–11. – Ст. 86; 2004. – № 13. – Ст. 181.
2. Вознюк О. В. В интересах субъектов хозяйствования // Конкуренция. Вестник Антимонопольного комитета Украины. – 2004. – № 3. – С. 52–54.
3. О защите экономической конкуренции : Закон Украины от 11 января 2001 г. // Ведомости Верховной

Рады України. – 2001. – № 12. – Ст. 64; 2005. – № 26. – Ст. 348; 2006. – № 31. – Ст. 269.

4. Отчет Антимонопольного комитета Украины за 2007 г. // Конкуренция. Вестник Антимонопольного комитета Украины. – 2008. – № 1 (28). – С. 2–25.

5. Законодавство України про захист економічної конкуренції : юридичний збірник. – 3 видання, розширене і доповнене. – К. : Фенікс, 2008. – 496 с.

Представлена в редакцію 26.01.2009 г.