

С. В. Васильева*

ПОДЧИНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПРАВИЛАМ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИИ

ПРАВИЛА КОНКУРЕНЦИИ: ИХ НОРМАТИВНЫЕ ИСТОКИ И СОДЕРЖАНИЕ

В статье 13 Конституции РФ устанавливаются принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности. Согласно ч. 1 ст. 8 Конституции РФ гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Таким образом, российская Конституция задает правовые основы политической и экономической конкуренции. Исходя из действующего законодательства, правила политической конкуренции неочевидны, хотя их и можно выводить из теории и практики выборов, законодательного процесса, партийного строительства, системы взаимодействия парламента и органов исполнительной власти. Правила экономической конкуренции достаточно хорошо разработаны и представлены в антимонопольном законодательстве. Его действенность подтверждается частыми изменениями и дополнениями.

Вместе с тем конкурентный правопорядок характерен практически для всех сфер общественных отношений: политических, экономических и социальных. Очевидна связь между конкурентным правопорядком в этих сферах. С одной стороны, качество политической конкуренции предопределяет уровень социально-экономического развития страны. С другой стороны, экономическая конкуренция и сбалансированное распределение социальных ресурсов могут благотворно сказываться на качестве политической конкуренции. При этом конкурентный правопорядок имеет общие правовые основания и содержательное наполнение. Нормы российского законодательства могут деформировать конкурентный

правопорядок: применительно к экономике речь идет о некоторых правилах установления монопольного положения организации на рынке, применительно к политике — о некоторых положениях о доступе политических партий и иных организаций на выборы, применительно к социальной сфере — о некоторых механизмах перераспределения ресурсов, например в области социальной ответственности бизнеса. Конкуренция в социальной сфере с точки зрения права ориентируется на соблюдение принципов равноправия и справедливости при распределении ресурсов в обществе и между гражданами.

В любой сфере неформальные отношения восполняют недостающие правила конкуренции. Правила конкуренции относятся к таким социальным нормам, которые могут развиваться параллельно правовому регулированию: субъекты общественных отношений сами создают правила конкуренции в зависимости от сложившихся условий и обстоятельств. Неформальность свойственна конкурентному правопорядку во всех сферах общественных отношений. Причем неформальные правила конкуренции могут оцениваться в той или иной ситуации и как правомерные, и как неправомерные.

РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭЛИТ И ПАРТИЙ В ФОРМИРОВАНИИ КОНКУРЕНЦИИ

Для России политическая конкуренция и тесно связанные с ней идеи политического плюрализма, многопартийности, оппозиции — относительно новые явления, которые на протяжении последних десятилетий все больше развиваются в науке и на практике. Однако их воплощение зачастую опережает научные разработки, что негативно сказывается на по-

© Васильева С.В., 2016

* Васильева Светлана Викторовна, доцент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

нимании социально-правовой природы и правовой регламентации этих явлений. Политическая конкуренция наполняется элементами, без которых ее нельзя считать установленной в государстве: свобода мысли и слова; многопартийность; широкая социальная база парламентского представительства, находящая отражение в механизмах его внутренней работы; свободный доступ к средствам массовой информации и их политическая нейтральность; обеспечение деятельности политической оппозиции; механизмы взаимодействия органов публичной власти, позволяющие проявляться различным мнениям в системе власти в целом.

Действующее российское законодательство (например, о выборах, партиях) не в полной мере препятствует злоупотреблению правом со стороны конкурентов, не должным образом ограничивает грязные политехнологии. Некоторые нормы российского законодательства изначально деформируют правопорядок (в частности, положение о численности партии, необходимой для ее создания; норма об освобождении на выборах от сбора подписей избирателей партий, имеющих представительство в соответствующих законодательных органах). Российское законодательство не регулирует целый ряд институтов и механизмов, которые были бы желательны для развития политической конкуренции (в частности, доминирующее положение партии, злоупотребление доминирующим положением, политическая концентрация).

Основными субъектами, формирующими политическую конкуренцию через законодательство и практическую деятельность, являются политические партии и стоящие за ними элитарные группы (элиты). Идентификация элит, содержание и масштаб их деятельности в России — предмет политического анализа. Организация и деятельность политических партий имеет правовые основы, которые устанавливаются в Конституции РФ и развиваются в законодательстве. Влиять на элиты правовыми средствами возможно только через регулирование таких институтов, как выборы, законодательный процесс, партийное строительство и взаимодействие парламента с органами исполнительной власти.

Политическая конкуренция имеет колоссальное влияние на экономическую и социальную сферы общественных отношений. Наблюдая за партиями, действиями политиков и должностных лиц, общество и граждане воспроизводят (проецируют) модели их поведения на область своей деятельности. Но есть и другой подход. Бывший депутат Государственной Думы В. С. Плескачевский (идеолог саморегулирования в России), в частности, полагает, что демократия в сфере экономики и предпринимательства — свобода выбора моделей поведения на рынке, реальная конкуренция — может повлиять на улучшение качества всей общественно-политической системы¹, т.е. выстраивание конкуренции в экономической сфере первично.

ОБЪЕМ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ: ЕСТЬ ЛИ ЗАВИСИМОСТЬ ОТ СЛОЖИВШЕГОСЯ КОНКУРЕНТНОГО ПОРЯДКА?

Доктрина конституционного права (которой следует и законодательство) разделяет понятия «орган государственной власти» и «государственный орган». В соответствии с позицией Конституционного Суда РФ органы государственной власти непосредственно включены в систему разделения властей: Президент РФ, Правительство РФ, парламент, высший суд. Государственные органы (например, Администрация Президента РФ и органы исполнительной власти) прямо в эту систему не включаются, хотя и ощущают влияние органов государственной власти на свою деятельность.

Органы исполнительной власти наделяются компетенцией в зависимости от своего статуса: министерства, службы или агентства. В соответствии с Указом Президента РФ министерства осуществляют нормотворческие и регуляторные функции, службы — контролируют и надзирают, агентства — оказывают услуги².

Регулирование, контроль и услуги в сфере экономического развития государства — одно из самых масштабных направлений деятельности органов государственной власти и государственных органов. Этим направлением непосредственно на уровне Федерации зани-

¹ См: II Всероссийский форум саморегулируемых организаций // Сайт Российского союза промышленников и предпринимателей. URL: <http://рспп.рф/announce/view/239> (дата обращения: 7 февраля 2013 г.)

² См.: Глушко Е. К. Административная реформа (российский и зарубежный опыт). М., 2009.

маются: Правительство РФ, Министерство финансов, Министерство экономического развития, Министерство энергетики, Министерство регионального развития, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителя, Федеральная налоговая служба, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом и др. Вопросами экономики косвенно занимаются и иные органы.

Система органов и объем их компетенции постоянно развиваются в зависимости от актуальности того или иного экономического вопроса и его интерпретации политическими партиями и элитами³. Например, долго обсуждалось, каким способом управлять экономикой Дальнего Востока (ресурсами и собственностью): создать ли отдельное министерство, государственную корпорацию или наделить соответствующей компетенцией действующие органы. Было образовано министерство. Долго обсуждалось, кому доверить управление публичными финансами. По этому вопросу в свое время высказался заместитель министра финансов С. Сторчак⁴. Он обосновывал образование специализированного агентства при Правительстве РФ для управления средствами резервного фонда и фонда национального благосостояния, а также государственным долгом: «Сотрудникам этой организации не надо быть чиновниками, их функционал ближе к функционалу сотрудников Инвестбанка, только работающего с существенными дополнительными ограничениями»⁵. Однако оставались вопросы: какой правовой акт определит статус этого агентства — федеральный закон, как в случае с государственными корпорациями, или подзаконный акт; какой статус у него будет — орган, совет при органе, банк при органе?⁶ Неубедительно его мнение о том, что эти полномочия

не могут быть доверены Центральному банку и Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». Решение общественно полезных задач (к которым и относится управление публичными финансами) в частноправовых формах недопустимо. Нельзя передавать государственные полномочия специально создаваемому открытому акционерному обществу (ОАО). Для управления публичными финансами необходимо также избирать не частноправовые, а публично-правовые процедуры, в которых ОАО, например, действовать не может.

Правовая доктрина слаба, когда решение зависит от политической конъюнктуры, интересов определенных партий и элит. Этот вопрос был в целом решен в пользу Центрального банка, особенно на фоне назначения нового руководителя — Э. Набиуллиной. Вообще, чувствуется точечный подход в наделении компетенцией органов и их реализации, т.е. принятие мер в зависимости от конкретной проблемы и сегодняшнего видения ее разрешения: вывод основан на примерах свободных экономических зон, деятельности государственных корпораций.

Политические партии и элиты достаточно традиционны, поэтому объем компетенции органов обусловлен традициями регулирования, контроля в сфере экономики и оказания услуг гражданам. Российское государство в соответствии со сложившейся национально-исторической традицией берет на себя всю полноту регулирования отношений. В этой связи слишком бюрократизированной выглядят процедуры выделения средств на частно-государственное партнерство из Инвестиционного фонда РФ: много инстанций и большие дискреции деятельности органов.

Развивается доктрина и практика привлечения организаций к осуществлению государственных полномочий⁷. Так, Федеральным

³ См.: Кузин А. Л. Публичный интерес в гражданско-правовых отношениях с участием РФ // Государство и право. 2008. № 5 ; Черникова Е. В. Публичность в правовом регулировании банковской деятельности // Государство и право. 2009. № 6 ; Чиркин В. Е. Возможности и пределы публично-правовых инструментов в условиях финансово-экономического кризиса // Государство и право. 2009. № 10.

⁴ См.: Быть ли госкорпорации для Дальнего Востока // URL: <http://pppinrussia.ru/main/novosti/news/closeup/7122> (дата обращения: 20.07.2015) ; Сторчак С. Как управлять средствами резервных фондов // Ведомости. 2013. 2 февр.

⁵ Как управлять резервами // Ведомости. 2013. 4 февр.

⁶ Иойрыш А. И., Терентьев В. Г. Оправданно ли создание госкорпораций как инструмента для активизации промышленной политики России? // Государство и право. 2009. № 7.

⁷ См.: Васильева А. Ф. Сервисное государство: административно-правовое исследование оказания публичных услуг в Германии и России. М., 2012.

законом на Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом» возложены отдельные государственные полномочия. На основании федеральных законов допускается передача организациям полномочия по сертификации, а также наделение подведомственных учреждений полномочиями органа кадастрового учета. Передача частным лицам в управление государственного имущества довольно часто встречается в России в сфере культуры. Такая передача осуществляется на основе концессионных соглашений и административных актов органов власти. Эти правовые формы использовались, например, при передаче подмосковной усадьбы «Середниково» потомку М. Ю. Лермонтова и иконы Богоматери Одигитрии из Русского музея церкви Александра Невского, расположенной на территории подмосковного коттеджного поселка «Княжье озеро». Во всех случаях процесс передачи имущества сопровождается подписанием охранных грамот. В проекте Кодекса об административном судопроизводстве предусмотрена возможность обращения с исками к организациям, осуществляющим государственные полномочия: это дополняет гарантий истцам, которые будут судиться с ними, как будто обращаются с иском к государству⁸.

Государственные органы, на которые влияют правила конкуренции. Как в зависимости от этого может характеризоваться их деятельность?

Конкурентный правопорядок распространяется на деятельность органов, реализация компетенции которых зависит от интересов партий и элит, т.е. органов, на которые так или иначе способны влиять элиты.

Первое — это органы, которые входят в систему разделения властей: органы государственной власти, за исключением высших судов, деятельность которых строится на основании принципов независимости и подчинения только закону. Таким образом, деятельность Президента РФ, Правительства РФ и парламента — органов, включенных в законодательный, в том числе бюджетный, процесс, — в наибольшей мере испытывает влияние правил конкуренции.

Второе — это органы, которые, исходя из объема их компетенции, имеют ключевые по-

зиции в системе принятия решений. Так, свои экспертные мнения по экономическим вопросам почти всегда официально высказывают: Министерство финансов, Министерство экономического развития, Министерство промышленности и торговли, Министерство регионального развития. Особое место в этом ряду занимает Министерство экономического развития. По положению оно компетентно регулировать, казалось бы, любые вопросы экономического развития: промышленность, государственно-частные партнерства, поддержку социально ориентированных организаций, государственные корпорации, приватизацию, лоббизм и др. Министерство направляет своих сотрудников в рабочие группы парламента, использует рекомендации, подготовленные его консультативными и совещательными органами, взаимодействует с бизнесом через публичные консультации, проводимые в процессе оценки регулирующего воздействия.

Третье — к государственным органам, на которые влияют правила конкуренции, относятся органы, ответственные за порядок в определенных сферах экономики. Примером может являться Федеральная антимонопольная служба. Анализируя количество и состав ее экспертных и общественных органов с учетом неформальных связей (а их у нее 29 по состоянию на 30 декабря 2013 г.), можно прийти к следующему выводу: активнее всего совещательные органы создают органы с относительно широким спектром рассматриваемых вопросов. Партии и элиты, поддерживающие те или иные экономические группы интересов, могут влиять на работу этой службы, через ее экспертные и общественные советы.

Государственные органы, которые формируют правила конкуренции. Насколько существенно эти органы могут влиять на конкурентный правопорядок?

Правила конкуренции должны быть относительно устойчивыми (на то они и правила!). Они формируются в ходе законодательного регулирования отношений, а также в ходе обычной практики. На формирование правил конкуренции влияют органы государственной власти; органы, имеющие ключевые позиции

⁸ Петров А. И. Формирование механизма развития государственно-частного партнерства в сфере культуры : автореф. дис... канд. экон. наук. СПб., 2012.

в системе принятия решений; органы, ответственные за порядок в определенных сферах экономики.

Но ключевые позиции в формировании правил конкуренции занимают органы государственной власти. И ведущая роль в этом ряду принадлежит Президенту РФ. Сложилась обычная практика его консультаций с представителями партий и бизнеса. Его ведущая роль поддерживается наделением Президента РФ в законодательстве новыми полномочиями. Эта тенденция рассматривается зачастую как естественное состояние: чтобы вопросы решались, их надо передать сильному органу в системе власти — Президенту РФ. В частности, предлагалось создать при нем совет по оценке регулирующего воздействия и забрать эту функцию у Министерства экономического развития.

Правительство РФ участвует в процессе принятия решений и тоже создает консультативные площадки. Оценивая форматы работы открытого правительства, можно сделать вывод о политической ангажированности этой площадки и некоторой искусственности формируемой им конкуренции.

Парламент — это место для дискуссий, в котором представлены разные политические силы. Поэтому ему по природе свойственно формировать правила политической конкуренции (и действовать, соответственно, по ним). Конкуренцию идей, влияние партий и элит, а также экономических групп можно особенно ярко почувствовать в ходе парламентских слушаний: обращали на себя внимание недавние слушания по приватизации, частно-государственному партнерству, деятельности государственных корпораций⁹.

Конкуренцию формируют и различные полугосударственные структуры, например Уполномоченный по защите прав бизнеса. В соответствии с Указом Президента РФ он может проводить разбирательство споров между предпринимателями и органами власти и об-

ращаться с соответствующими заявлениям в уполномоченные органы в защиту прав предпринимателей.

ВЫВОДЫ

Конкуренция, вне зависимости от сферы общественных отношений, может оцениваться на предмет соблюдения принципов равноправия, справедливости, свободы, сбалансированности. В оценке конкурентного правопорядка могли бы помочь такие понятия, как равноправие и справедливость при распределении ресурсов, свобода действий конкурентов, баланс интересов, развитие возможностей, а не уравнивание, «меньший имеет преимущество в политике», публичность политических соглашений.

В любом случае, партии и элиты в ходе своей деятельности прямо или косвенно влияют на работу государственных органов, вовлекая их в конкуренцию. Конкуренция при этом всегда остается политической, но при участии органов исполнительной власти, в деятельности которых много конкретики, становится более предметной и опускается с общего уровня власти на уровень реализации конкретной компетенции — конкуренция компетенций и влияния органов на реальное принятие решений. Специалисты говорят даже о том, что существует ведомственный лоббизм: продвижение интересов одного ведомства в системе принятия решений. Хотя с точки зрения теории лоббизма это невозможно: лоббистами могут быть только частные лица.

Несмотря на то что деятельность российских органов в плане соблюдения правил конкуренции не всегда оценивается положительно, они вынуждены соблюдать эти правила, так как в России в той или иной мере реализована система разделения властей, есть несколько партий, которые представлены в парламенте, проводятся выборы, в экономике используется антимонопольное регулирование.

⁹ Дансаранова С. Д. Институт частно-государственного партнерства: становление и развитие в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук. Улан-Удэ, 2007 ; Сазонов В. Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты. М., 2012 ; Южно А. С. Компенсация как средство правовой защиты в международных инвестиционных отношениях: последние тенденции // Государство и право. 2012. № 7 ; Доронина Н. Г., Семилютин Н. Г. Международное частное право и инвестиции: научно-практическое исследование. М., 2011 ; Они же. Правовые условия формирования благоприятного инвестиционного климата и информационной среды в Российской Федерации // Журнал российского права. 2012. № 10 ; Доронина Н. Г. Инвестиционный климат: вопросы правового регулирования // Журнал российского права. 2012. № 1.