

Мамыралиев А.А.

**ПРОБЛЕМЫ В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО ОРГАНА**

А.А. Mamyraliev

**PROBLEMS IN THE NORMATIVE ACTIVITY OF
THE ANTIMONOPOLY BODY**

УДК:338/243.03

В данном разделе рассмотрено существующее положение антимонопольного органа в части его нормотворческой деятельности и ее проблемы и пути решения.

This section describes the current situation of the Antimonopoly body in terms of its normative work and its problems and solutions.

Нормотворческая деятельность – это научная и организационная деятельность по подготовке, экспертизе, принятию (изданию), изменению, дополнению, толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов. Нормотворческий орган (должностное лицо) – это государственный орган (должностное лицо), орган местного самоуправления, уполномоченный (уполномоченное) принимать (издавать) нормативные правовые акты. Правом принимать (издавать) нормативные правовые акты в Кыргызской Республике наделены следующие нормотворческие органы (должностные лица): Президент; Жогорку Кенеш; Правительство; Национальный банк; Центральная избирательная комиссия по выборам и проведению референдумов; представительные органы местного самоуправления.

Нормативный правовой акт - официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица), органа местного самоуправления или путем референдума, направленный на установление, изменение или отмену норм права (правовых норм).

Нормативные правовые акты в области антимонопольного регулирования издаются в виде: Кодекса; Закон; Указ Президента Кыргызской Республики; Постановление ЖогоркуКенеша; Постановление Правительства Кыргызской Республики; Постановление Национального банка Кыргызской Республики; Постановления представительных органов местного самоуправления.

Во исполнение Конституции, законов, актов Президента, постановлений Жогорку Кенеша и вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика содержащие нормы антимонопольного регулирования, Правительство издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение [Конституционный Закон КР «О Правительстве КР»].

Административные ведомства являются государственными органами, которые создаются, упраздняются и реорганизируются решениями Правительства по предложению Премьер-министра. Административные ведомства осуществляют свою деятельность при Правительстве и под его руководством и создаются в форме государственных агентств, государственных инспекций, государственных служб и государственных фондов в порядке, определяемом Правительством.

Государственное агентство антимонопольного органа при Правительстве Кыргызской Республики - административное ведомство, осуществляющее функции органа исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности.

Проекты решений Правительства разрабатываются министерствами, государственным комитетом, административными ведомствами, полномочными представителями Правительства в областях, иными органами государственной власти, Аппаратом Правительства и вносятся в Правительство в порядке, определенном Регламентом, за исключением административных ведомств, для которых законодательством определен механизм внесения в Правительство предложений по разработке политики в соответствующих сферах.

Согласно положению «О министерстве экономики Кыргызской Республики», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года №117, Министерство экономики Кыргызской Республики является центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим функции по разработке и реализации государственной политики в области антимонопольной, тарифной, лицензионной, инвестиционной, внешнеэкономической, фискальной политики в части создания благоприятных условий для предпринимательства (за исключением фискальной политики в части налогообложения), политики в сфере государственных материальных резервов, экономического и регионального развития, управления государственным имуществом и минеральными ресурсами (недропользования), технического регулирования и метрологии, торговли, развития предпринимательства и оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности, развития свободных экономических зон.

Министерство экономики разрабатывает **единую государственную антимонопольную политику**

ку, вносит предложения по совершенствованию законодательства по защите прав потребителей, рекламе, совершенствованию порядка формирования и применения цен (тарифов).

Таким образом, на сегодняшний день антимонопольный орган ограничен в нормотворческой деятельности, то есть все проекты решения Правительства Кыргызской Республики и нормативно правовых актов, разрабатываемые данным органом должны проходить процедуру согласования и одобрения с Министерством экономики.

Однако разрабатываемые нормативно правовые акты антимонопольным органом не поддерживаются Министерством экономики в силу того, что основными задачами Министерства являются:

- формирование государственной экономической политики; определение приоритетов экономического развития страны;

- повышение инвестиционной привлекательности страны и создание благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности.

- реализует единую политику в сфере оптимизации проверок субъектов предпринимательства. В настоящее время, оптимизация проверок субъектов предпринимательства направлена на их сокращение до минимума. Однако, это тормозит исполнение функций антимонопольного органа и, особенно, в периоды резкого изменения условий рынка (скачки цен за счет сговора и злоупотреблений доминирующим положением). Опять проблема, с одной стороны - запрет на проверки.

- осуществляет работу по подтверждению налоговых льгот хозяйствующим субъектам. Антимонопольное законодательство запрещает введение исключительных прав или предоставления преимуществ для отдельных субъектов и обеспечивает равный подход для всех субъектов.

- участвует в оптимизации лицензионно-разрешительной системы и сокращает разрешения госорганов, в том числе, антимонопольного органа. Однако, при этом, эти разрешения, по сути, не могут быть отнесены к разрешениям, так как они являются неотъемлемой частью антимонопольной политики по недопущению монополизации рынка.

Министерство экономики, как орган, исполняющий функции по поддержке и защите предпринимательства может принимать решения, противоречащие антимонопольному законодательству. Таким образом, возникает конфликт интересов при достижении задач двух госорганов, и становится невозможным соблюдение баланса интересов потребителей и предпринимателей.

Когда основными задачами антимонопольного органа являются:

- развитие и защита конкуренции для эффективного функционирования рынков товаров, работ и услуг Кыргызской Республики;

- осуществление мер по предупреждению, ограничению, пресечению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;

- обеспечение достижения баланса интересов потребителей и субъектов естественных и разрешенных монополий, доступность реализуемых ими товаров (работ, услуг) для потребителей и ценового регулирования;

- осуществление государственной защиты прав потребителей при приобретении товаров (работ, услуг);

- осуществление государственной защиты потребителей рекламы.

В силу вышеуказанных несхожих задач двух органов государственной власти отсутствует точка соприкосновения, в следствие не принимаются проекты нормативно правовых актов, разрабатываемые антимонопольным органом, направленные на регулирование отдельных отраслей экономики.

Приведем некоторые примеры из практики Решение Правительства Кыргызской Республики

Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 июня 2009 года №354 «Об утверждении страховых тарифов и размеров страховых сумм (лимитов ответственности) обязательного страхования гражданской ответственности» инициатор Министерство экономики Кыргызской Республики. Проект постановления, затрагивал деятельность естественных и разрешенных монополий, однако был согласован с антимонопольным органом. В вышедшем нормативном правовом акте расчеты страховых тарифов и размеров страховых сумм были произведены, исходя только из оценки степени риска, без учета состояния экономики Кыргызстана, платежеспособности, как населения, так и предпринимательских структур, большинство из которых являются монополистами, и тарифы на их услуги регулируются Госагентством. То есть, не были просчитаны такие наиболее важные экономические аспекты, как влияние введения страховых премий на тарифообразование. В результате применение таких непомерных размеров страховых сумм привело бы к существенному росту тарифов на перевозки пассажиров и грузов, и, как следствие, удорожанию таких социально-значимых товаров, как сжиженный газ, автобензин и авиакеросин, мазут и лакокрасочные материалы, теплоэнергию, уголь и др. Это могло привести к напряжению экономической стабильности в республике.

В результате проведенной работы проект постановления был неоднократно пересмотрен. С учетом внесенных изменений и дополнений, размеры страховых тарифов и размеры страховых сумм были пересчитаны в сторону снижения. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 5 июня 2009 года №354 «Об утверждении страховых тарифов и размеров страховых сумм (лимитов ответственности) обязательного страхования гражданской ответственности» отменено с принятием постановления Правительства Кыргызской Республики от 26.02.2010г. №113. Т.е. понадобилось 9 месяцев для отмены принятого решения.

Распоряжением Правительства Кыргызской

Республики от 2 февраля 2010 года №26-р утверждена Инструкция по оплате за услуги, оказываемые залами официальных делегаций аэропортов ОАО «Международный аэропорт «Манас» инициаторы Министерство экономического регулирования и Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики.

ОАО «Международный аэропорт «Манас» включено в Государственный республиканский реестр субъектов естественных и разрешенных монополий Кыргызской Республики на 2010 год по наземному обслуживанию и дополнительным услугам, связанным с наземным обслуживанием, как естественный монополист, в соответствии с Правилами по формированию и ведению Государственного реестра субъектов естественных и разрешенных монополий Кыргызской Республики, утвержденными приказом Госагентства от 4 декабря 2007 года №317, зарегистрированными в Министерстве юстиции Кыргызской Республики 25 декабря 2007 года (регистрационный номер 119-07).

В соответствии со статьей 5 Закона Кыргызской Республики «О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республики» и Положением о порядке определения цен (тарифов) на товары (работы, услуги) хозяйствующих субъектов, регулируемых государством», утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 июля 2003 года №445, тарифы на «специальное обслуживание пассажиров в зале официальных делегаций» согласованы приказом Госагентства от 31 марта 2009 года №112. В нарушение вышеуказанного положения размеры тарифов, приведенных в Инструкции, завышены, в сравнении с согласованными Госагентством. Кроме этого, ОАО «Международный аэропорт «Манас» не учтены предложения Госагентства о дополнении пункта 2 проекта Инструкции словами «руководители государственных структур, вошедшие в Перечень должностей и лиц, указанных в приложении к распоряжению Правительства Кыргызской Республики при служебных поездках».

Вышеуказанное дополнение освободило бы от оплаты за обслуживание лиц, состоящих на государственной службе и пользующихся Залами официальных делегаций ОАО «МММ» по делам, связанным с исполнением служебных обязанностей, и не обременяло бы государство расходами за счет государственного бюджета.

Таким образом, принятие данного распоряжения привело к противоречиям в нормативных правовых актах, так как для применения Инструкции и тарифов, Госагентство будет вынуждено отменить приказ в части согласования этих тарифов, иначе действия антимонопольного органа будут противоречить единому подходу к решениям Правительства Кыргызской Республики.

Данный вопрос до настоящего времени не решен.

Межправительственные соглашения

Некоторые соглашения, заключенные ранее с зарубежными инвесторами, привели к возникновению новых монопольных структур (СП «Кыргыз-Петролеум-Компани»). Нормы, предусмотренные в этих соглашениях, противоречат антимонопольному законодательству и не позволяют антимонопольному органу вмешиваться в деятельность создаваемых структур, что, в результате, приводит к злоупотреблению доминирующим положением, в частности, к возможности сговора о разделении рынка по территориальному признаку, повышению цен и препятствию появлению на рынке других хозяйствующих субъектов.

Необходимо тщательно анализировать подобные соглашения, и, в случае необходимости, вносить в установленном законодательством порядке соответствующие изменения, связанные с проведением антимонопольной политики и созданием равных условий для всех инвесторов.

Предложение по решению вышеотмеченной проблемы

1. В целях эффективного и оперативного регулирования монополистической деятельности и осуществления полной всесторонней конкурентной политики, демополизации экономических структур, необходимо функцию Министерства экономики Кыргызской Республики по разработке и реализации государственной политики в области антимонопольной политики передать в Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики.

2. Для оперативной разработки нормативно – правовых актов в виде законов и постановлений Правительства в срочном порядке повысить статус Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики до члена Правительства, то есть на уровне министерства или государственного комитета.

Рецензент: к.ю.н. Рысмендеев Б.Ж.