# Введение

Настоящая монография посвящена вопросам ответственности органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции.

В соответствии с нормами ст. 15, 16, 18 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»[1] (далее – Закон о защите конкуренции, Закон) запрет антиконкурентных действий (бездействия), актов, соглашений установлен в отношении федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка РФ[2].

В условиях рыночной экономики свободная конкуренция является одним из важнейших факторов развития всей экономики. Принципы конкуренции защищаются нормами ст. 8, 34, 74 Конституции РФ[3], Законом о защите конкуренции, а также всеми нормами антимонопольного законодательства РФ.

Сегодня в ходе административной реформы востребовано совершенствование административной юстиции, для чего предлагаются различные способы и методы: от разработки Административно-процессуального кодекса до создания системы административных судов, что созвучно с идеями и принципами, заложенными в ст. 118 Конституции РФ.

Антимонопольные органы являются административно-юрисдикционными органами, рассматривающими в сфере защиты конкуренции споры между заявителями (гражданами, в том числе пред-

---

[1] СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

[2] В ст. 16, 18 Закона о защите конкуренции из субъектов правонарушений исключены организации, участвующие в предоставлении государственных или муниципальных услуг, в ст. 18, кроме того, отсутствует Центральный банк РФ.

[3] СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

принимателями, юридическими лицами), с одной стороны, а с другой – с доминирующими на рынке хозяйствующими субъектами или органами власти, ограничивающими конкуренцию. В сфере защиты конкуренции антимонопольные органы рассматривают дела о нарушении антимонопольного законодательства в соответствии с Законом о защите конкуренции, привлекают виновных лиц к административной ответственности в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях РФ, взыскивают в федеральный бюджет доход, полученный нарушителями антимонопольного законодательства.

В настоящее время структура нарушений антимонопольного законодательства такова, что акты и действия органов власти, ограничивающие, устраняющие, не допускающие конкуренцию, составляют более 50% от общего числа выявляемых нарушений[1]. В отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления рассматриваются сотни дел о нарушении антимонопольного законодательства.

Важное место в сфере защиты конкуренции принадлежит общественным отношениям с участием органов власти, которые своими актами и действиями ограничивают, устраняют, не допускают конкуренцию, так как практика показывает, что более 50% всех случаев нарушений антимонопольного законодательства приходится на антиконкурентные акты, действия и соглашения органов власти.

Это такие нарушения Закона о защите конкуренции, как нарушение запретов на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов власти (ст. 15); нарушение запретов на антиконкурентные соглашения и (или) согласованные действия органов власти как между собой, так и с хозяйствующими субъектами (ст. 16); нарушение запретов на нарушение антимонопольных требований к торгам, запросам котировок цен на товары (ст. 17); нарушение порядка заключения договоров на пользование, владение государственным и муниципальным имуществом (ст. 17.1); нарушение порядка заключения договоров органами власти с финансовыми организациями (ст. 18); нарушение органами власти порядка проведения торгов и порядка заключения договоров по их итогам (ст. 18.1); нарушение порядка предоставления и использования муниципальных и государственных преференций (ст. 19–21).

[1] http://www.igpran.ru/nlive/3534/

При всех нарушениях антимонопольного законодательства органами власти устраняется, ограничивается или не допускается конкуренция (соперничество) между хозяйствующими субъектами-конкурентами, действующими на одном товарном рынке, на который воздействует орган власти. Происходит это и при заключении договора аренды государственного федерального имущества, государственного имущества субъекта Российской Федерации и (или) муниципального имущества без торгов, и при нарушении порядка определения победителя торгов по продаже государственного имущества, и при нарушении правил проведения торгов на развитие застроенной территории или при назначении органом местного самоуправления управляющей компании в сфере управления многоквартирными домами без проведения соответствующего конкурса.

Во всех этих случаях хозяйствующие субъекты дискриминируются органами власти и не получают того, на что вправе были бы рассчитывать в условиях конкуренции. При такой дискриминации, с другой стороны, снижается эффективность использования государственного и муниципального имущества, в том числе и по причине того, что понижается плата за использование имущества или его продажу.

Следовательно, устранение нарушений конкуренции со стороны органов власти направлено на создание справедливой институциональной среды для деятельности бизнеса, а также на повышение эффективности деятельности самих органов власти и (или) повышение эффективности использования государственной и муниципальной собственности и бюджетных средств.

Таким образом, прекращение антиконкурентной деятельности органов власти имеет социально-экономическую направленность и является инструментом развития экономики.

Кроме того, устранение антиконкурентных актов, действий, соглашений органов власти направлено на создание справедливой конкурентной среды, которая является важным фактором формирования условий, необходимых для привлечения инвестиций в экономику. Ведь только при отсутствии антиконкурентных практик со стороны органов власти бизнес получает открытые и понятные правила входа на рынок, может просчитать стоимость такого вхождения на рынок, ведения бизнеса и др.

Также создание справедливой конкурентной среды путем устранения антиконкурентных действий органов власти ликвидирует и усло-

вия для коррупционных действий органов власти и их должностных лиц.

Следовательно, борьба с антиконкурентными актами, действиями, соглашениями органов власти представляется актуальным направлением повышения эффективности экономики, устранения коррупционных условий деятельности органов власти и поэтому такая борьба должна осуществляться на высоком методологическом уровне, а антимонопольное законодательство в данной части должно постоянно совершенствоваться.

Указанные факторы предопределяют необходимость исследования вопросов ответственности органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции и выработки подходов по совершенствованию деятельности антимонопольных органов по выявлению и пресечению антиконкурентных действий органов власти, в том числе в связи с важным их значением и востребованностью в целях защиты прав и законных интересов лиц, участвующих в экономической деятельности в Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в настоящее время наряду с тем, что нарушения органов власти в сфере защиты конкуренции совершаются более чем в 50% выявляемых случаев ограничения, устранения, недопущения конкуренции, наблюдается увеличение количества и сложности рассматриваемых дел о нарушении антимонопольного законодательства, дел об административных правонарушениях в отношении органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции. Данные тенденции также указывают на важность исследования вопросов ответственности органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции, в том числе и для выработки предложений для снижения неправомерного воздействия органов власти на конкурентные отношения.

# Глава 1. Состояние и совершенствование нормативно-правового регулирования защиты конкуренции в Российской Федерации

## 1.1. Понятие и состав антимонопольного законодательства

Легальная дефиниция антимонопольного законодательства в настоящее время не определена.

Впервые совокупность нормативных правовых актов, составляющая антимонопольное законодательство, была определена в изменениях, внесенных в Закон РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»[1] в 1995 г. До этого времени в отечественной юридической литературе высказывались различные точки зрения относительно определения состава антимонопольного законодательства:

– антимонопольное законодательство состоит из конституционных норм о конкуренции и законодательных актов, которые непосредственно регулируют конкурентные отношения и служат проводником антимонопольной политики государства;

– антимонопольное законодательство включает в себя нормы Конституции РФ и законодательные акты, а также указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, содержащие правила антимонопольной направленности;

– антимонопольное законодательство охватывает не только перечисленные виды норм и актов, но и все гражданское законодательство, так как конкуренция обеспечивается такими юридическими принципами и категориями, как равенство, свобода договора, возмещение убытков и ответственность[2].

---

[1] СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977.

[2] *Ковалькова М.В.* Государственный антимонопольный контроль в российском и американском законодательстве: Сравнительно-правовой аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 26.

В настоящее время термин «законодательство» применительно к сфере защиты конкуренции понимается законодателем расширительно и включает в себя не только федеральные законы, но и подзаконные акты.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции РФ, нормах Гражданского кодекса Российской Федерации[1] (далее – ГК РФ, ГК) и состоит из настоящего Закона и иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в ст. 3 Закона о защите конкуренции.

В ст. 3 Закона о защите конкуренции указывается на отношения, связанные с защитой конкуренции. Модель дефиниции ч. 1 ст. 3 этого Закона такова, что в ней сначала указывается на общее, а именно на отношения, связанные с защитой конкуренции, а затем дается указание на частные случаи таких отношений. Это и отношения, связанные с предупреждением и с пресечением монополистической деятельности, а также недобросовестной конкуренции. Причем этот перечень является открытым.

Так, в этой же части ст. 3 Закона перечисляются субъекты отношений, связанных с защитой конкуренции: российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк РФ, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Необходимо отметить, что в ч. 1 ст. 1 Закона сфера защиты конкуренции в отличие от ч. 1 ст. 3 Закона раскрывается не только через отношения, связанные с предупреждением и пресечением монополистической деятельности, а также недобросовестной конкуренции, но и через отношения, связанные с недопущением, ограничением, устранением конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функциями указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком РФ.

[1] СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Через регулирование общественных отношений в сфере защиты конкуренции к антимонопольному законодательству относятся, например, Лесной кодекс РФ[1], Водный кодекс РФ[2], Воздушный кодекс РФ[3] и др.

К антимонопольному законодательству можно также отнести нормы ст. 25 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», положения которой определяют правила установления доминирующего положения хозяйствующих субъектов в сфере электроэнергетики, а также регулирующие сходные правоотношения, но в сфере связи, нормы ст. 21 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».

Кроме федеральных законов, регулирующих отношения в сфере защиты конкуренции, к антимонопольному законодательству, не напрямую, как на это указывается в ч. 1 ст. 2 Закона, а опосредованно, относятся постановления Правительства РФ, регулирующие данные отношения (ч. 2 ст. 2 Закона о защите конкуренции).

Это, например, случай, установленный ч. 7 ст. 5 Закона, когда в соответствии с Законом о защите конкуренции Правительство РФ регулирует условия признания доминирующим положение финансовой организации на рынке. Такие условия утверждены Постановлением Правительства РФ от 9 июня 2007 г. № 359[4].

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 2 Закона к антимонопольному законодательству в широком смысле слова относятся нормативные правовые акты федерального антимонопольного органа. Однако антимонопольный орган вправе издавать нормативные акты в данной сфере лишь в случаях, прямо предусмотренных антимонопольным законодательством, т.е. в случаях, указанных в Законе и иных федеральных законах, регулирующих отношения в сфере защиты конкуренции.

Например, в соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции условия, при которых недвижимое имущество признается равнозначным ранее имевшемуся недвижимому имуществу, устанавливаются федеральным антимонопольным органом. Такие условия необходимы для формирования режима предоставления без торгов

[1] СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
[2] СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
[3] СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.
[4] СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2926.

имущества взамен утраченного, что является исключением из общего правила, установленного ст. 17.1 Закона.

Во исполнение ст. 17.1 Закона о защите конкуренции ФАС России приказом от 18 сентября 2009 г. № 621[1] утверждены условия, при которых недвижимое имущество признается равнозначным ранее имевшемуся недвижимому имуществу.

Согласно ч. 5 ст. 17.1 Закона ФАС России устанавливает Порядок проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров, указанных в ч. 1 и 3 ст. 17.1 Закона, а также Перечень видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса.

Указанные Порядок проведения конкурсов или аукционов, а также Перечень видов имущества утверждены приказом ФАС России от 10 февраля 2010 г. № 67[2].

Согласно ч. 3 ст. 2 Закона к антимонопольному законодательству можно отнести международные договоры Российской Федерации в сфере защиты конкуренции.

Примером международного договора, формирующего антимонопольное законодательство Российской Федерации является, в частности, Договор от 26 февраля 1999 г. «О таможенном союзе и едином экономическом пространстве»[3].

Согласно ч. 2 ст. 3 Закона его положения применяются к достигнутым за пределами территории Российской Федерации соглашениям между российскими и (или) иностранными лицами либо организациями, а также к совершаемым ими действиям, если такие соглашения или действия оказывают влияние на состояние конкуренции на территории Российской Федерации.

Таким образом, антимонопольное законодательство представляет собой многоуровневую совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере защиты конкуренции.

Важное место в антимонопольном законодательстве принадлежит нормам, регулирующим отношения в сфере защиты конкуренции

[1] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 46.

[2] Российская газета. 2010. № 37.

[3] СЗ РФ. 2001. № 42. Ст. 3983; Бюллетень международных договоров. 2001. № 12.

с участием органов власти, в том числе нормам, регламентирующим ответственность органов власти.

Закон о защите конкуренции является основным специализированным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере защиты конкуренции.

Сфера применения Закона характеризуется его действием во времени, в пространстве, по кругу лиц (субъектам регулирования), регулируемым отношениям (объектам регулирования). Такой подход в описании сферы применения антимонопольного закона традиционен[1].

Закон регулирует общественные отношения в сфере защиты конкуренции, раскрывая понятия, определенные нормами-принципами, содержащимися в ст. 8, 34, 71, 74 Конституции РФ, в соответствии с которыми установлены запреты на монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, воспрепятствование свободному перемещению товаров, услуг, финансовых средств, гарантируется поддержка конкуренции и свободы экономической деятельности, а также раскрывает нормы, содержащиеся в ст. 1, 10 ГК РФ. Причем нормам Закона присуща двойственная природа в связи с одновременной регламентацией деятельности и антимонопольного органа, и участников гражданско-правовых отношений[2]. Закон включает в себя частноправовые и публично-правовые нормы[3].

Закон о защите конкуренции раскрывает понятия монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции, а также определяет иные базовые понятия, необходимые и достаточные для регулирования отношений в сфере защиты конкуренции. Отношения в области защиты конкуренции также могут регулироваться международными договорами, иными федеральными законами, пос-

---

[1] См.: *Клейн Н.И.* Конкурентное право России: Учебник (текст) / Д.А. Алешин, И.Ю. Артемьев, Е.Ю. Борзило и др.; отв. ред. И.Ю. Артемьев, А.Г. Сушкевич; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С. 57; *Тотьев К.Ю.* Конкурентное право (правовое регулирование деятельности субъектов конкуренции и монополий): Учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РДЛ, 2003. С. 118.

[2] См.: *Клейн Н.И.* Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7.

[3] См.: *Петров Д.А.* Антимонопольное законодательство: теория и практика применения. СПб.: Нестор-История, 2012. С. 70.

тановлениями Правительства РФ, а в случаях, указанных в Законе о защите конкуренции, также правовыми актами федерального антимонопольного органа.

Отношения в сфере защиты конкуренции в отдельных отраслях экономики урегулированы отдельными нормами отраслевого законодательства, например положениями Лесного кодекса РФ[1], Водного кодекса РФ[2], Воздушного кодекса РФ[3], и др.

Необходимо отметить, что отношения в сфере защиты конкуренции регулируются только на федеральном уровне. Объясняется это тем[4], что п. «ж» ст. 71 Конституции РФ относит вопросы установления правовых основ единого рынка к предмету исключительной компетенции Российской Федерации. А в том случае, если какой-либо правовой акт субъекта Российской Федерации, касающийся защиты конкуренции, все же будет принят и будет противоречить Федеральному закону о защите конкуренции, то на основе положений ч. 5 ст. 76 Конституции РФ подлежит применению федеральный закон.

Необходимо отметить, что на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне допускается лишь принятие мер по развитию конкуренции, таких, например, как разработка и реализация программ развития конкуренции[5].

Исходя из целей Закона о защите конкуренции, направленных на обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности, создания условий для эффективного функционирования рынков, Закон применяется в отношении всех рынков: и товарных, и финансовых. Особенности регулирования, устанавливаемые для финансовых рынков, в случае их наличия указываются в Законе отдельно. Причем регулирование и запреты в равной мере устанавливаются

---

[1] СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

[2] СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

[3] СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

[4] См.: *Тотьев К.Ю.* Указ. соч. С. 112.

[5] См., например, Программу по развитию конкуренции в Московской области в 2010–2012 гг., утвержденную постановлением Правительства Московской области от 19 ноября 2009 г. № 1000/47 // http://mo.fas.gov.ru/plan/7079; Постановление главы городского округа «Ивантеевка» МО от 10 сентября 2012 г. № 1337 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие конкуренции в городе Ивантеевке Московской области на 2012–2015 годы»» // Всероссийский вестник. 2012. № 52.