



4



12



19



30

### К 25-летию Федеральной Антимонопольной службы (ФАС России)

- 4** Приветственное обращение  
руководителя Федеральной  
Антимонопольной службы России  
Артемьева Игоря Юрьевича
- 7** **Кинёв А.Ю., Франскевич О.П.**  
Защита и развитие конкуренции  
в Российской Федерации
- 12** **Егорова М.А.**  
Недостатки легитимной дефиниции  
категории «экономическая  
концентрация» в российском  
антимонопольном законодательстве

- 19** **Пузыревский С.А.**  
Развитие антимонопольного  
законодательства в рамках четвертого  
антимонопольного пакета

- 30** **Тенишев А.П., Филимонов А.А.**  
От смертной казни к оборотным  
штрафам: наказание за картель

- 38** Выдержки из Доклада о состоянии  
конкуренции в Российской Федерации  
за 2015 год

- 47** **Аннотации к статьям**

---

### To the 25<sup>th</sup> anniversary of the Federal Antimonopoly Service (FAS Russia)

- 4** Welcome address of Igor Yu. Artemyev,  
Head of the Federal Antimonopoly Service of Russia
- 7** **Kinyov, A.Yu., Franskevich, O.P.**  
Protection and development of competition  
in the Russian Federation
- 12** **Egorova, M.A.**  
Deficiencies of the legitimate definition  
of “economic concentration” category  
in the Russian antimonopoly law

- 19** **Puzyrevsky, S.A.**  
Development of the antimonopoly law within  
the framework of the fourth antimonopoly package

- 30** **Tenishev, A.P., Filimonov, A.A.**  
From death penalty to turnover-based fines:  
Punishment for cartel violations

- 38** Excerpts from the Report on the Competition  
in the Russian Federation for 2015

- 47** **Abstracts of articles**

**Издатель, учредитель**

Издательская группа «Юрист»

**Редакционный совет****Блажеев В.В.**, к.ю.н., доцент, Заслуженный юрист РФ,**Бублик В.А.**, д.ю.н., профессор,**Витрянский В.В.**, д.ю.н., профессор,

Заслуженный юрист РФ,

**Голиченков А.К.**, д.ю.н., профессор,

Заслуженный деятель науки РФ,

**Капустин А.Я.**, д.ю.н., профессор,**Крашенинников П.В.**, д.ю.н., профессор,

Заслуженный юрист РФ,

**Кропачев Н.М.**, д.ю.н., профессор,**Мацкевич И.М.**, д.ю.н., профессор,

Заслуженный деятель науки РФ,

**Могилевский С.Д.**, д.ю.н., профессор,

Заслуженный юрист РФ,

**Москалькова Т.Н.**, д.ю.н., профессор,

Заслуженный юрист РФ,

**Перевалов В.Д.**, д.ю.н., профессор,

Заслуженный юрист РФ,

**Попондопуло В.Ф.**, д.ю.н., профессор,

Заслуженный деятель науки РФ,

**Сальников В.П.**, д.ю.н., профессор,**Старовойтов А.А.**, д.ю.н., профессор,**Шохин С.О.**, д.ю.н., профессор, Заслуженный юрист РФ,**Ярков В.В.**, д.ю.н., профессор**Подписка**

индекс по каталогам

«Роспечать» — 72945/79142;

«Объединенный каталог» — 86887/15511;

«Почта России» — 10743/12291.

Подписаться можно также на сайте [www.gazety.ru](http://www.gazety.ru)

Подписка через редакцию:

(495) 617-18-88; E-mail: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)**Партнеры ИГ «Юрист»**

Журнал издается при участии

Ассоциации юристов России, Общественной палаты

России, Российской академии юридических наук,

ЗАО «КонсультантПлюс», Ассоциации юридических вузов,

Федеральной палаты адвокатов

**Авторам**

Тел.: (495) 953-91-08

E-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru); [www.lawinfo.ru](http://www.lawinfo.ru)

Отдельные материалы наших журналов размещаются в электронной правовой системе «КонсультантПлюс».

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

Журнал включен в базис данных Российского индекса научного

цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU****ВАК**

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

**© Запрет**

Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

**Главный редактор**

Гриб Владислав Валерьевич, доктор юридических наук, профессор

**Заместитель главного редактора**

Егорова Мария Александровна, доктор юридических наук, доцент

**Редакционная коллегия****Беликова К.М.**, д.ю.н., проф. кафедры гражданского и трудового права Российского университета дружбы народов (РУДН)**Вавилин Е.В.**, д.ю.н., проф.**Волков А.В.**, д.ю.н., доцент, адвокат**Кархалев Д.Н.**, д.ю.н., проф. кафедры гражданского права Башкирского государственного университета**Носырева Е.И.**, д.ю.н., проф., зав. кафедрой гражданского и арбитражного процесса Воронежского государственного университета**Александрова С.П.**, к.ю.н., проф. кафедры гражданского и трудового права Северо-Западного филиала РАНХиГС при Президенте РФ**Бардин Л.Н.**, к.ю.н., доцент, адвокат Центральной коллегии адвокатов г. Москвы**Белицкая А.В.**, к.ю.н., доцент кафедры предпринимательского права Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова (МГУ)**Кабанова И.Е.**, к.ю.н., советник отдела информатизации аттестационной деятельности Департамента аттестации научных и научно-педагогических работников Минобрнауки России**Петров Д.А.**, к.ю.н., доцент кафедры коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета**Степаненко М.В.**, к.ю.н., доцент, зав. кафедрой «Таможенное дело» юридического факультета им. М.М. Сперанского РАНХиГС при Президенте РФ**Узденов Ш.Ш.**, к.ю.н., зав. кафедрой банковского права и финансово-правовых дисциплин юридического факультета им. М.М. Сперанского РАНХиГС при Президенте РФ**РЕДАКЦИЯ****Главный редактор издательства**

Гриб В.В.

**Заместители главного редактора ИГ «Юрист»**

Ренов Э.Н., Белых В.С., Платонова О.Ф., Трунцевский Ю.В., Бабкин А.И.

**Редакция**

Бочарова М.А., Макарова Н.М., Курукина Е.И.

**Научное редактирование и корректура:**

Швечкова О.А., к.ю.н.

**Адрес редакции и издателя**

Почтовый: 115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7

**Отдел по работе с авторами:**(495) 953-91-08, e-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)**Печать**

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа», 248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печать офсетная. Физ. печ. л. — 6.

Усл. печ. л. — 8. Общий тираж 5000 экз.

ISSN — 1812-3929

Цена свободная

Номер подписан в печать 14.07.2015 г. Номер вышел в свет 16.07.2015 г.

**Publisher, founder**  
Publishing Group "JURIST"

**Editor in Chief**

Grib Vladislav Valer'evich, doctor of juridical sciences, professor

**Deputy Editor in Chief**

Egorova Mariya Aleksandrovna, doctor of juridical sciences, assistant professor

**Editorial Staff**

**Blazheev V.V.**, candidate of juridical sciences, assistant professor, Honored lawyer of the RF,  
**Bublik V.A.**, doctor of juridical sciences, professor,  
**Vitryanskij V.V.**, doctor of juridical sciences, professor, Honored lawyer of the RF,  
**Golichenkov A.K.**, doctor of juridical sciences, professor, Honored lawyer of the RF,  
**Kapustin A.Ya.**, doctor of juridical sciences, professor,  
**Krashennnikov P.V.**, doctor of juridical sciences, professor, Honored lawyer of the RF,  
**Kropachev N.M.**, doctor of juridical sciences, professor,  
**Matskevich I.M.**, doctor of juridical sciences, professor, Honored scientist of the RF,  
**Mogilevskij S.D.**, doctor of juridical sciences, professor, Honored layer of the RF,  
**Moskal'kova T.N.**, doctor of juridical sciences, professor, Honored lawyer of the RF,  
**Perevalov V.D.**, doctor of juridical sciences, professor, Honored lawyer of the RF,  
**Popondopulo V.F.**, doctor of juridical sciences, professor, Honored scientist of the RF,  
**Sal'nikov V.P.**, doctor of juridical sciences, professor,  
**Starovojtov A.A.**, doctor of juridical sciences, professor,  
**Shokhin S.O.**, doctor of juridical sciences, professor, Honored lawyer of the RF,  
**Yarkov V.V.**, doctor of juridical sciences, professor

**Editorial Staff**

**Belikova K.M.**, doctor of juridical sciences, professor of the Chair of Civil and Labor Law of Peoples' Friendship University of Russia  
**Vavilin E.V.**, doctor of juridical sciences, professor  
**Volkov A.V.**, doctor of juridical sciences, assistant professor, advocate  
**Karkhalev D.N.**, doctor of juridical sciences, professor of the Chair of Civil Law of Bashkir State University  
**Nosyreva E.I.**, doctor of juridical sciences, professor, Head of the Chair of Civil and Arbitrazh Procedure of Voronezh State University  
**Aleksandrova S.P.**, candidate of juridical sciences, professor of the Chair of Civil and Labor Law of the North-West Branch of Russian Academy of People's Economy and State Service attached to President of the RF  
**Bardin L.N.**, candidate of juridical sciences, assistant professor, advocate of the Central College of Advocates of the city of Moscow  
**Belitskaya A.V.**, candidate of juridical sciences, assistant professor of the Chair of Entrepreneurial Law of M.V. Lomonosov Moscow State University  
**Kabanova I.E.**, candidate of juridical sciences, Consultant, Department of informatization of Attestation, Department of Attestation of Scientific and Research and Teaching Personnel of the Ministry of education and science  
**Petrov D.A.**, candidate of juridical sciences, assistant professor of the Chair of Commercial Law of Sankt-Petersburg State University  
**Stepanenkov M.V.**, candidate of juridical sciences, assistant professor, Head of the Chair "Customs Affairs" of the M.M. Speranskij Law Faculty of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
**Uzdenov Sh.Sh.**, candidate of juridical sciences, assistant professor, Head of the Chair of Banking Law and Financial-Law Disciplines of the M.M. Speranskij Law Faculty of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**Subscription**

"Rospechat" — 72945/79142;  
United catalogue — 86887/15511;  
Russian Post — 10743/12291.  
and on [www.gazety.ru](http://www.gazety.ru)

Subscription at the Editorial Office:  
(495) 617-18-88; E-mail: [podpiska@lawinfo.ru](mailto:podpiska@lawinfo.ru)

**Partners of Publishing Group "JURIST"**

The journal is published in association with the Association of Jurists of Russia, the Public Chamber of Russia, the Russian Academy of Juridical Sciences, CJSC "ConsultantPlus", the Association of Law Institutes of Higher Education of Russia, the Federal Chamber of Advocates

**For the attention of authors:**

Tel.: (495) 953-91-08  
E-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru); [www.lawinfo.ru](http://www.lawinfo.ru)  
Some materials from our journals shall be placed in electronic legal system "ConsultantPlus".  
Authors shall not pay for publication of their articles.  
Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index **eLIBRARY.RU**

**Higher Attestation Commission**

The journal is recommended by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation for publication of basic results of candidate and doctoral theses.

© **Prohibition**

Complete or partial reproduction of materials without prior written permission of authors of the articles shall be prosecuted in accordance with law.

**EDITORIAL OFFICE**

**Editor in Chief of Publishing Group «Jurist»**

Grib V.V.

**Deputy Editors in Chief**

Renov Eh.N., Belykh V.S., Platonova O.F., Truntsevskij Yu.V., Babkin A.I.

**Editorial Office**

Bocharova M.A., Makarova N.M., Kurukina E.I.

**Scientific editing and proofreading:**

Shvechkova O.A., candidate of juridical sciences

**Editorial office / publisher**

Postal Address: Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb., Moscow, 115035

**Authors Relations Department:**

(495) 953-91-08, e-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)

**Print**

Printed by "National Printing Group".  
248031, Kaluga, settlement Severnij, street Svetlaya, h. 2  
Tel. (4842) 70-03-37

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet — 6.  
Conventional printed sheet — 8. Circulation 5000 copies.  
ISSN — 1812-3929  
Free price

Passed for printing 14.07.2015. Issue is printed 16.07.2015.



# Приветственное обращение руководителя Федеральной Антимонопольной службы России Артемьева Игоря Юрьевича



## Уважаемые коллеги!

В этом году антимонопольному регулированию в Российской Федерации исполняется 25 лет. За четверть века законодательство о конкуренции прошло трудный путь становления и развития. Переход от плановой экономики к свободному рынку, отказ от принципа «одна страна — один завод», возвращение института частной собственности, возникновение новых видов экономических отношений — эти и многие другие факторы создавали необходимость скорейшего формирования нового законодательства.

Еще до принятия новой Конституции, в 1991 году, был принят первый антимонопольный закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных

рынках». Уже тогда в отечественном законодательстве были закреплены такие понятия, как запрет на злоупотребление доминирующим положением, антиконкурентные соглашения и согласованные действия, недобросовестная конкуренция и порядок контроля экономической концентрации.

С принятием Конституции фундаментальные положения конкурентного права были закреплены в Основном Законе. Так, статьи 8 и 34 стали гарантом защиты от монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также закрепили свободу экономической деятельности.

Развитие рыночной экономики не могло обойти стороной правоотношения, возникающие в процессе производства, размещения и

распространения рекламы. Сегодня контроль за соблюдением рекламного законодательства является одним из направлений деятельности антимонопольных органов, а его основы были заложены в 1995 году с принятием Закона о рекламе. Разумеется, стремительное развитие рекламных технологий подталкивает законодателей периодически пересматривать существующие нормы. Так, в 2006 году принята новая редакция, которая эффективно работает до сих пор.

Другим важным элементом новых рыночных отношений стало развитие банковского сектора. Необходимо было определить границы антимонопольного контроля на финансовых рынках. Результатом этой работы стал Федеральный закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг».

Таким образом, к новому тысячелетию в России сформировалась правовая база, направленная на всестороннюю защиту конкуренции.

В 2004 году Правительством РФ была проведена крупная административная реформа, в результате которой кардинально изменилась структура органов власти: были упразднены некоторые и созданы новые министерства и ведомства. Этот процесс затронул и антимонопольные органы. Вместо МАП была образована ФАС России.

Первостепенной задачей для нового ведомства стала модернизация антимонопольного законодательства, приведение его в соответствие лучшим мировым практикам.

Первым значимым результатом нашей деятельности стало принятие в 2006 году Федерального закона «О защите конкуренции». К этому времени мы уже имели большой массив законодательного материала. Из него нужно было сделать хороший и кодифицированный документ, который объединит два предшествующих закона, распространит свое действие и на товарные, и на финансовые рынки.

Мы понимали, что без серьезных административных инструментов практически невозможно повлиять на работу монополиста. В 2007 году у нас появился такой инструмент. Со вступлением в силу поправок в Кодекс об административных правонарушениях ФАС России получила мощное средство — оборотные штрафы. И как показал наш опыт, они стали эффективным сдерживающим фактором нарушения Закона о защите конкуренции.

Необходимо отметить, что за тем или иным нарушением, как правило, стоят определенные должностные лица, принимающие решения. Наша статистика показывает, что практически половина всех нарушений совершаются органами власти, то есть чиновниками, для которых санкции в виде штрафов не самый весомый аргумент. В 2009 году с принятием второго антимонопольного пакета была впервые введена дисквалификация для государственных служащих. Она могла оказаться эффективным механизмом для влияния на поведение чиновников в отношении конкуренции.

Ситуация в экономике требовала от нас конкретизировать наиболее острые моменты конкурентного права. В 2012 году принят третий антимонопольный пакет. Он выполнил функцию точечной настройки. В этом пакете впервые введен термин «картель», дано его определение.

Кроме того, ФАС России удалось добиться внесения проконкурентных норм в отраслевое законодательство: Водный, Лесной, Градостроительный, Жилищный кодексы и другие нормативные акты.

К слову, наша работа не осталась незамеченной на международном уровне: с 2005 года ФАС России входит в рейтинг лучших антимонопольных органов мира по версии издания Global Competition Review. По итогам последних лет ФАС России стабильно получает оценку «хорошо» и занимает 17 место вместе с такими странами, как Австрия, Португалия, Польша, Финляндия, Швеция.

Несмотря на определенные успехи, рано говорить о том, что наша работа закончена. Сейчас мы готовим к принятию еще один существенный блок изменений, направленный на либерализацию антимонопольного законодательства. В нем мы предусмотрели дополнительные процессуальные гарантии субъектам, в отношении которых возбуждаются антимонопольные дела. Они получают четкие гарантии ознакомления с информацией о том, в чем их обвиняют. Другим важным направлением является снижение государственного участия в экономике.

Мы также активно обсуждаем тему коллективных исков. ФАС России ежегодно выявляет около трех тысяч фактов злоупотребления доминирующим положением, назначает штрафы и выдает предписания. Взыскиваемые средства поступают в федеральный бюджет, но те люди



или юридические лица, которые действительно пострадали от этих действий, ничего не получают.

Иными словами, мы восстанавливаем справедливость по отношению к государству, но не менее важной является защита интересов лиц, пострадавших от действий монополиста. Иски можно подавать и сегодня, но посчитать и доказать размер ущерба трудно. Однако если в законе прописать, что пострадавшим гаранти-

руется компенсация от 1 до 15%, то это был бы эффективный механизм возмещения убытков.

Впереди у нас, как, впрочем, и всегда, достаточно много работы. Экономические отношения не стоят на месте, ставя перед нами все новые и новые задачи. Справиться с ними можно только совместными усилиями. 🏆

*Руководитель ФАС России  
Игорь Артемьев*

# Защита и развитие конкуренции в Российской Федерации



**КИНЁВ АЛЕКСАНДР ЮРЬЕВИЧ,**  
заместитель руководителя ФАС России,  
заведующий кафедрой конкурентного права  
юридического факультета им. М.М. Сперанского РАНХ и ГС,  
доктор юридических наук

**ФРАНСКЕВИЧ ОЛЬГА ПАВЛОВНА,**  
аспирант Хакасского государственного университета  
«ХГУ» им. Н.Ф. Катанова, заместитель начальника  
Управления по борьбе с картелями ФАС России

✉ delo@fas.gov.ru, fas22@fas.gov.ru

Основы антимонопольного регулирования в Российской Федерации заложены в Конституции. Статья 8 Конституции гласит: «В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности».

Данной нормой поддержка конкуренции определена как один из основополагающих принципов конституционного строя.

В регулировании конкурентных отношений можно выделить два направления:

1) защита конкуренции, которая преимущественно осуществляется посредством деятельности антимонопольных органов;

2) развитие конкуренции, представляющее собой совокупность мер по поощрению и стимулированию проконкурентного поведения в экономике.

Защита конкуренции осуществляется в том числе через действие Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Согласно данному закону контроль за обеспечением конкурентной среды осуществляют Федеральная антимонопольная служба России и ее территориальные управления.

При этом правовая база, регламентирующая полномочия антимонопольных органов, не ограничена Законом «О защите конкуренции». ФАС России и ее территориальные органы также осуществляют контроль за соблюдением законодательства о естественных монополиях, о закупках для государственных и муниципаль-

ных нужд, за гособоронзаказом, соблюдением рекламного законодательства и т.д.

Осуществляя полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений антимонопольного законодательства, антимонопольные органы имеют соответствующие права как в отношении хозяйствующих субъектов, так и в отношении органов власти, местного самоуправления, государственных внебюджетных фондов, Центрального банка РФ.

Защита конкуренции, отнесенная к компетенции антимонопольного органа, выражается в осуществлении правовых мер, направленных на пресечение нарушений антимонопольного законодательства и восстановление в результате указанных нарушений прав и законных интересов хозяйствующих субъектов и граждан.

Основными проблемами, возникающими при реализации мер по защите конкуренции, на сегодняшний день остаются следующие:

1. Существование экономических и административных барьеров для свободного перемещения товаров, работ, услуг и капиталов на рынках Российской Федерации.

Указанные барьеры возникают как вследствие несовершенства законодательства, так и по причине умышленных незаконных действий должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Несовершенство механизмов правового регулирования экономической сферы.

Отсутствие правового регулирования общественных отношений, а равно создание возможности злоупотребления предоставленным правом путем использования нечетких право-



вых конструкций ведет к ограничению конкуренции.

Так, на сегодняшний день существенным пробелом является отсутствие норм, регламентирующих правила недискриминационного доступа к услугам многих субъектов естественных монополий (порты, почтовая связь, электро-связь, транспортные терминалы).

3. Низкий уровень реализации гражданско-правовых и уголовно-правовых инструментов защиты конкуренции.

К полномочиям антимонопольного органа, определенным статьей 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», законодатель относит право обращаться в арбитражный суд с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе с исками, заявлениями:

а) о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству, в том числе создающих необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации;

б) о признании недействительными полностью или частично договоров, не соответствующих антимонопольному законодательству;

в) об обязательном заключении договора;

г) об изменении или о расторжении договора;

д) о ликвидации юридических лиц в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством;

е) о взыскании в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства;

ж) о привлечении к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства лиц, допустивших такое нарушение;

з) о признании торгов недействительными;

и) о понуждении к исполнению решений и предписаний антимонопольного органа<sup>1</sup>.

Данный перечень является открытым, однако при обращении в суд с заявлениями действия

антимонопольного органа всегда направлены на восстановление публичного интереса.

Что касается частных исков, например, по восстановлению нарушенных прав в части взыскания убытков, данное право не относится к компетенции антимонопольных органов. ФАС России не уполномочен разрешать гражданско-правовые споры хозяйствующих субъектов ни самостоятельно, не путем обращения в суд.

Право на обращение с частным иском законодательно регламентировано в части 3 статьи 37 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»:

«...Лица, права и интересы которых нарушены в результате нарушения антимонопольного законодательства, вправе обратиться в установленном порядке в суд, арбитражный суд с исками, в том числе с исками о восстановлении нарушенных прав, возмещении убытков, включая упущенную выгоду, возмещении вреда, причиненного имуществу».

Данная норма была введена «Третьим антимонопольным пакетом» и действует с 7 января 2012 года. Однако институт частноправовой защиты на сегодняшний день практически не функционирует. Из скудной судебной практики видно, что лишь незначительное количество лиц, чьи права были нарушены, обращаются в суд за их восстановлением.

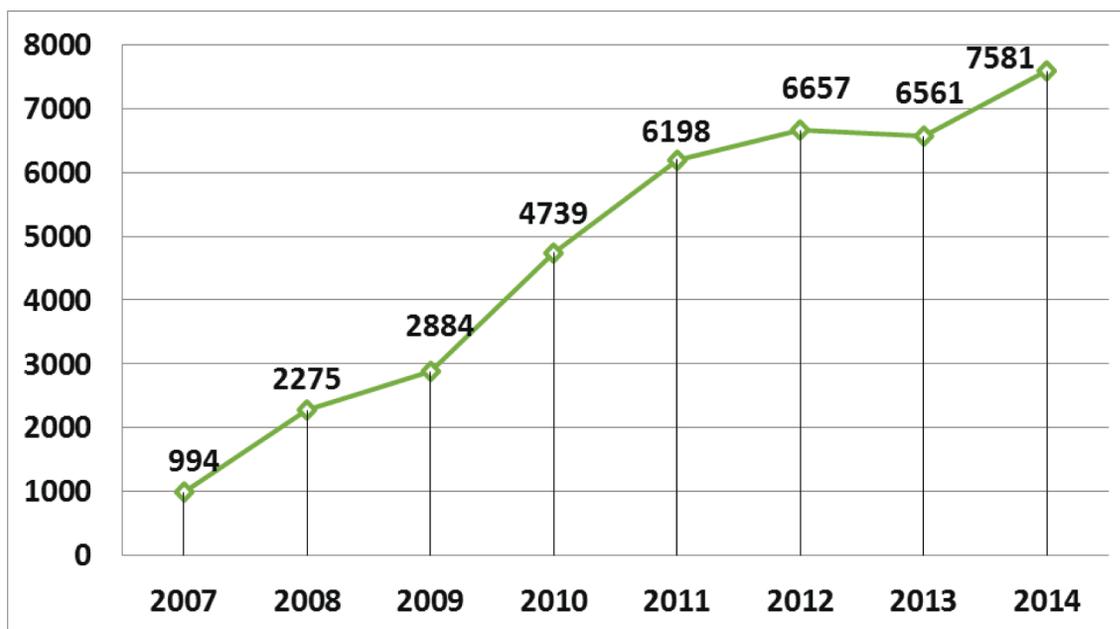
В связи с этим развитие системы частного принуждения требует дальнейшего совершенствования.

Уголовная ответственность за совершение ограничивающих конкуренцию действий, путем заключения антиконкурентных соглашений (картелей) предусмотрена ст. 178 Уголовного кодекса РФ. Уголовно-правовые санкции в сфере антимонопольного регулирования также фактически не применяются. Так, за 2014 год на основании 173 решений ФАС России о картелях (нарушении ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции) МВД России возбуждено лишь 6 уголовных дел по ст. 178 УК РФ, и только одно из них направлено в суд. В то же время антимонопольным органом за этот период рассмотрено 1438 дел о нарушении ст. 14.32 КоАП РФ.

Таким образом, работа по привлечению участников картелей к уголовной ответственности по ст. 178 УК РФ фактически не ведется.

Каждая из вышеперечисленных проблем реализации антимонопольного законода-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.



тельства в той или иной степени связана с несовершенством существующих норм права, регулирующих данную сферу.

Единственным действующим на сегодняшний день механизмом защиты конкуренции остается административная ответственность. Количество постановлений о наложении штрафа за нарушение антимонопольного законодательства за период 2007–2014 гг. выросло с 994 до 7581 (см. рис.).

При этом суммы наложенных штрафов измеряются миллиардами рублей. За однократное нарушение ст. 14.31 КоАП РФ (злоупотребление доминирующим положением) ОАО «Газпромнефть» заплатила более 4,7 млрд рублей в федеральный бюджет (8-й по величине штраф в мире), в целом группа нефтяных компаний заплатила 20,7 млрд рублей штрафов в федеральный бюджет (8-й по величине штраф для группы компаний в мире).

Эффективность деятельности ФАС России по защите конкуренции выражена в том числе в результатах прохождения решений антимонопольного органа через судебные инстанции. Около 60% дел ФАС России выигрывает в судах первой инстанции и более 80% — в конечных судебных инстанциях.

Основной задачей антимонопольного органа в рамках возложенных на него полномочий по защите конкуренции является либерализация антимонопольного регулирования и по-

вышение эффективности правоприменения на основе лучших мировых практик.

В целях устранения препятствий, возникающих при реализации мер по защите конкуренции, и дальнейшего совершенствования законодательства о конкуренции подготовлен «Четвертый антимонопольный пакет», который предусматривает внесение изменений в действующее антимонопольное законодательство, законодательство об административной ответственности и ряд других нормативных актов. Адаптация норм права к непрерывно видоизменяющимся и приобретающим новые формы общественным отношениям — важный процесс правового регулирования.

Одной из главных задач законопроекта является расширение институтов предостережения и предупреждения, в том числе на недобросовестную конкуренцию и нарушения со стороны органов власти.

Такие меры превентивного воздействия являются действенным инструментом, направленным на пресечение правонарушений, а также причин и условий, способствовавших их возникновению, и зачастую гораздо быстрее приводят к восстановлению конкурентной среды, так как исключают процедуру возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Существенное снижение количества возбуждаемых ФАС России дел путем внедрения



данных институтов приведет также к концентрации работы антимонопольных органов на наиболее важных расследованиях.

Развитие конкуренции включает в себя совокупность мер, направленных на формирование и функционирование конкурентной среды, стимулирование и поощрение добросовестной конкуренции.

При достаточно обширной правоприменительной практике по защите конкуренции, в первую очередь по применению мер административно-правовой защиты конкуренции, механизм развития конкуренции остается слабо развитым.

Это обусловлено следующими причинами:

1) федеральные органы власти и губернаторы не мотивированы проводить политику развития конкуренции;

2) слабо развита система мер, стимулирующих проконкурентное поведение хозяйствующих субъектов;

3) отсутствует согласованная государственная политика, направленная на развитие конкуренции.

Обеспечение развития конкуренции должно осуществляться посредством реализации проконкурентной государственной политики, целью которой является создание благоприятных условий для развития экономики страны путем применения экономических и административно-правовых методов.

В отличие от защиты конкуренции, обеспечение которой возложено главным образом на антимонопольные органы, меры по развитию конкуренции должны осуществляться всеми органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации, а также местным самоуправлением.

В целях совершенствования института развития конкуренции ФАС России разработана и принята Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования Российской Федерации в период 2013–2024 гг.

Стратегия определяет приоритетные направления деятельности в этой области:

1) создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции;

2) снижение административных барьеров, препятствующих развитию и свободному функционированию рынков;

3) обеспечение недискриминационного доступа потребителей к услугам естественных

монополий, формирование эффективных механизмов тарифообразования;

4) создание условий для эффективной конкуренции при размещении государственного и муниципального заказа и реализации на торгах государственного имущества.

ФАС России на постоянной основе ведется работа по подготовке и реализации ключевых решений, изменяющих производственные отношения в различных отраслях в сторону развития конкуренции.

На дальнейшее развитие конкуренции направлена деятельность Правительственной комиссии по вопросам конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства, образованной Постановлением Правительства РФ от 17.03.2008 № 178. Комиссия создана для обеспечения координации деятельности органов исполнительной власти и взаимодействия с представителями предпринимательского сообщества по выработке предложений, связанных с реализацией государственной политики в сфере конкуренции и развития малого и среднего предпринимательства. К ее полномочиям отнесены:

- выработка предложений по реализации государственной политики в области конкуренции;

- координация деятельности органов власти;

- взаимодействие с предпринимательским сообществом.

Решения Комиссии, принятые в соответствии с ее компетенцией, являются обязательными для реализации органами исполнительной власти.

Еще одним инструментом развития конкуренции служит реализация мероприятий, прописанных в Дорожной карте «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р).

Основными целями «дорожной карты» являются:

- включение функций по развитию конкуренции в приоритеты деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- внедрение лучших практик развития конкуренции в субъектах Российской Федерации;

- снижение доли государственного сектора в экономике;

- развитие конкуренции в инфраструктурных отраслях, включая сферы естественных монополий;

- развитие конкуренции при осуществлении закупок.

Во исполнение плана мероприятий «дорожной карты» разработан «Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации».

Внедрение Стандарта направлено на:

- обеспечение реализации системного и единообразного подхода к деятельности по развитию конкуренции на всей территории Российской Федерации, с учетом специфики функционирования региональной экономики и рынков;

- установление требований к осуществлению деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленной на создание условий для развития конкуренции в отраслях экономической деятельности хозяйствующих субъектов данной территории;

- формирование прозрачной системы работы региональных органов государственной власти и создание стимулов и условий для развития и защиты субъектов малого и среднего предпринимательства, устранения административных барьеров;

- обеспечение достижения ключевых целевых показателей, характеризующих развитие конкуренции на рынках субъектов Российской Федерации.

При этом оценка эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ № 705 от 04.11.2014 зависит от уровня реализации Стандарта развития конкуренции в регионе.

Начало функционирования с 1 января 2015 года Евразийского экономического союза обозначило новые задачи по регулированию конкурентной среды. Например, актуальной сегодня является задача по разработке механизмов взаимодействия Евразийской экономической комиссии, как наднационального органа, и антимонопольных органов каждого из государств — участников союза.

В заключение необходимо отметить, что конкурентная политика представляет собой один из важнейших векторов экономического развития Российской Федерации. В непростой

ситуации, которую сегодня переживает наша экономика, конкуренция — это мощнейший, по сути, незадействованный резерв для ее стабилизации и развития. В этой связи крайне актуальной становится задача по защите и развитию конкуренции во всех сегментах экономики страны.

Механизмы защиты и развития конкурентных отношений требуют дальнейшего совершенствования. Для повышения эффективности защитных мер необходимо включение механизмов гражданско-правовой и уголовно-правовой защиты, совершенствование административно-правовых средств противодействия нарушениям антимонопольного законодательства, снижение существующих административных барьеров. Для дальнейшего развития конкурентной политики актуальными направлениями являются модернизация правового регулирования, имеющая целью внедрение в систему государственного регулирования правил, стимулирующих добросовестную конкуренцию.

Эти меры должны активно и последовательно осуществляться на всех уровнях государственного регулирования — федеральном, региональном, местном — при координирующей роли Правительства Российской Федерации. 🇷🇺

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

2. Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» и отмене распоряжений Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р и от 17.12.2010 № 2295-р» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 2. Ст. 110.

3. Кинев А.Ю. Современные проблемы административно-правовой защиты конкуренции в Российской Федерации // Российский следователь. 2013. № 1. С. 36—38.

4. Кинев А.Ю. Административно-правовые основы и организация защиты конкуренции в Российской Федерации. М. : Издательство «Элит», 2013. 136 с.



# Недостатки легитимной дефиниции категории «экономическая концентрация» в российском антимонопольном законодательстве



**ЕГОРОВА МАРИЯ АЛЕКСАНДРОВНА,**  
ученый секретарь юридического факультета им. М.М. Сперанского  
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ»,  
профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права,  
заместитель главного редактора журнала «Юрист»  
издательской группы «Юрист»,  
доктор юридических наук

✉ egorova-ma@ranepa.ru

**В** соответствии с п. 21 ст. 4 ЗоЗК **экономическая концентрация** — это сделки, иные действия, осуществление которых оказывает влияние на состояние конкуренции. Очень близкое по содержанию понятие экономической концентрации содержится в п. 21 ст. 74 Договора о Евразийском экономическом союзе (далее — Договор ЕврАзЭС<sup>1</sup>): «экономическая концентрация» — сделки, иные действия, осуществление которых оказывает или может оказать влияние на состояние конкуренции.

Отличие двух представленных понятий экономической концентрации заключается в объеме их применения. В Российской Федерации под экономической концентрацией понимаются только такие сделки, которые фактически приводят к влиянию на состояние конкуренции. В отличие от этого в системе ЕврАзЭС сделка может относиться к сделке по экономической концентрации и в случаях, когда она фактически оказывает влияние на состояние конкуренции, и в случаях, когда она «может оказать» такое влияние, то есть такое воздействие на конкуренцию только предполагается, но не доказано фактически.

Дефиниция понятия «экономическая концентрация», регламентированная п. 21 ст. 4

ЗоЗК, содержит в себе **ряд внутренних противоречий**.

Во-первых, ЗоЗК понимает под экономической концентрацией *сделки и иные действия*. В соответствии со ст. 153 ГК РФ сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, то есть правомерные целенаправленные деяния, результатом которых может быть возникновение и динамика гражданских правоотношений. Понятие «сделка», в отличие от понятия «договор», является родовой категорией сугубо гражданского права. Иные действия, которые имеются в виду в п. 21 ст. 4 ЗоЗК, по всей видимости, предполагаются законодателем не в качестве сделок, то есть не в качестве действий, способных привести к динамике гражданских правоотношений. Это вполне закономерно и, судя по всему, сделано совершенно намеренно, потому что ЗоЗК содержит правовое регулирование отношений, возникающих в связи с совершением ряда неправомερных действий, которые не могут быть признаны сделками. К числу таких действий, в частности, относятся и ряд действий по заключению соглашений, являющихся основаниями для экономической концентрации, например

<sup>1</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе : подписан в г. Астане 29.05.2014 // URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 05.06.2014).

соглашений, объектом которых является: приобретение долей в уставном капитале обществ с ограниченной ответственностью; приобретение голосующих акций хозяйственного общества; получение в собственность, пользование или во владение хозяйствующим субъектом (группой лиц) основных производственных средств юридических лиц.

С другой стороны, дефиниция п. 21 ст. 4 ЗоЗК предполагает расширение диапазона экономической концентрации, включая в него не только сделки, но и односторонние действия (например, злоупотребление правом (доминирующим положением) (ст. 10 ЗоЗК) или действия по недобросовестной конкуренции (ст. 14 ЗоЗК)), а также неправомерные коллективные действия, такие как заключение картельных соглашений (ст. 11 ЗоЗК), совершение согласованных действий (ст. 11.1 ЗоЗК) и действия по координации деятельности конкурентов третьим лицом (п. 14 ст. 4 и ч. 5 ст. 11 ЗоЗК).

Однако систематическое толкование п. 21 ст. 4 и гл. 7 ЗоЗК должно приводить к заключению, что под экономической концентрацией ЗоЗК понимает именно те виды сделок, которые поименованы в гл. 7 ЗоЗК, то есть именно те сделки, которые подлежат государственному контролю над их совершением. Но в этом случае законодателю следовало бы связать п. 21 ст. 4 и гл. 7 ЗоЗК отсылочной нормой, что также не сделано, причем неясно — намеренно или случайно. Недаром в юридической литературе отмечается, что определение экономической концентрации, данное в п. 21 ст. 4 ЗоЗК, было бы невозможно применить на практике, если бы ЗоЗК не содержал перечня конкретных сделок, являющихся объектом контроля<sup>2</sup>. Но в отсутствие отсылочной нормы это утверждение имеет неочевидный характер, так как под признаки экономической концентрации попадают не только сделки, поименованные в гл. 7 ЗоЗК, но и иные сделки и действия, единственной отличительной особенностью которых является то, что они оказывают влияние на состояние конкуренции. Но такими действиями могут быть любые действия, упоминаемые в ЗоЗК, в частности любые виды монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, поименованные в гл. 2 ЗоЗК, а также иные действия, хотя и прямо не поименованные в ЗоЗК, но имеющие явный антиконкурентный эффект (например, рекламная деятельность).

Во-вторых, следует отметить, что п. 21 ст. 4 ЗоЗК указывает на основополагающий критерий отличия сделок (действий) по экономической концентрации (как видового понятия) от иных видов сделок (действий — как родового понятия) — их *влияние на состояние конкуренции*. Как отмечалось выше, в российском конкурентном праве диапазон сделок по экономической концентрации существенно заужен по сравнению с конкурентными правилами, принятыми в ЕврАЗЭС, так как в России к экономической концентрации относятся только сделки, которые фактически оказывают воздействие на состояние конкуренции. При этом законодатель не уточняет, какое именно воздействие имеется в виду: позитивное или негативное. Буквальное толкование нормы п. 21 ст. 4 ЗоЗК позволяет заключить, что предполагается любое влияние на конкуренцию в результате совершенной сделки (действия) как положительного, так и отрицательного характера.

Но в этом случае диапазон экономической концентрации размывается еще больше, потому что к ней необходимо относить не только сделки и действия, поименованные в главах 2 и 7, но и действия на торгах (гл. 4 ЗоЗК), а также действия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления (гл. 3 и 5 ЗоЗК). Кроме того, остается непонятным, следует ли относить к экономической концентрации бездействие, приводящее к эффекту ограничения конкуренции.

В-третьих, что самое существенное, правовое содержание легитимной дефиниции экономической концентрации, содержащейся в п. 21 ст. 4 ЗоЗК, находится в полном *«отрыве» от экономического содержания* этого явления. Вне всякого сомнения, сговор на рынке фактически может приводить к эффекту увеличения рыночной концентрации, который создается за счет возникновения возможности снижения предельных издержек или увеличения цены у ограниченного количества конкурентов (например, участников картеля или согласованных действий), что приводит к увеличению уровня их коллективной рыночной власти. Именно на этом принципе построена *гипотеза сговора*, которая сводится к тому, что концентрация рынка порождает рыночную власть вследствие

<sup>2</sup> Конкурентное право России : учебник / отв. ред. И.Ю. Артемьев. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С. 82.



увеличения сговоров между фирмами<sup>3</sup>. Луисом Кабралем этот феномен был формализован<sup>4</sup>.

Складывается положение, при котором практически любое действие (в том числе как правонарушение, так и сделка, то есть правомерное действие), оказывающее влияние на конкуренцию, попадает под признаки экономической концентрации. В то же самое время гл. 7 ЗоЗК (ст. 26.1, 27, 28, 29) указывает на то, что государственному контролю подлежат не только сделки (действия), но и соглашения, которые, судя по всему, законодатель намеренно не называет сделками.

Это подтверждает и судебная практика, которая расценивает нарушения антимонопольного законодательства в форме соглашений не в качестве сделок, а в качестве антиконкурентных действий, и указывает на то, что к ним не должны применяться положения ГК РФ о договорах. Президиум ВАС РФ прямо установил, что нормы ГК РФ о форме договора не применяются к антиконкурентному соглашению<sup>5</sup>. В обоснование своей позиции суд указал, что п. 18 ст. 4 ЗоЗК признает в качестве соглашения в конкурентном праве факт правонарушения в сфере антимонопольного законодательства, а не двухстороннюю сделку в том понимании, которое в нее вкладывают статьи 154, 160, 432, 434 ГК РФ, которые в данном случае не могут применяться в отношении правонарушения, поскольку антиконкурентное соглашение сделкой не является. Кроме того, подобную же позицию Президиум ВАС РФ занимает и в отношении заключения договоров, попадающих под признаки антиконкурентных соглашений, указывая, что нормы ГК РФ об основных положениях о заключении договора не применяются к антиконкурентному соглашению, так как при установленном нарушении в виде заключения антиконкурентного соглашения его правовые последствия не ставятся в зависимость ни от фактического выполнения самого соглашения, ни от его заключенности

в виде договора по правилам, установленным гражданским законодательством.

В определенной мере указанная позиция Президиума ВАС РФ входит в противоречие с более поздней позицией этой высшей судебной инстанции, согласно которой договоры, заключенные в нарушение императивных запретов законодательства о конкуренции, ничтожны<sup>6</sup>. Несмотря на то, что данная правовая позиция суда была актуальна для сделок, совершенных до 01.09.2013, то есть до вступления в силу Федерального закона от 07.05.2013 № 100-ФЗ<sup>7</sup>, она сохраняет свое значение и в настоящее время с тем лишь исключением, что подобные договоры в настоящее время презюмируются оспоримыми, а их ничтожность возникает только в случае фактического ограничения ими конкуренции (п. 2 ст. 168 ГК РФ). Так или иначе, но Президиум ВАС РФ признает договор, обладающий признаками антиконкурентного соглашения, сделкой, если считает, что к нему могут быть применены положения о недействительности сделок.

В итоге ЗоЗК предлагает понимать экономическую концентрацию исключительно в качестве юридического действия, не связывая ее содержание с процессом рыночной власти предприятия, а ограничиваясь только формальными критериями к ограниченному количеству сделок (действий), установленными законом. Вместе с тем основу этих критериев составляют именно экономические признаки поименованных в законе сделок: объемы (суммы, размеры) поставок — ч. 1 ст. 26.1 ЗоЗК; суммарная стоимость активов — ч. 1 ст. 27 и ч. 1 ст. 28 ЗоЗК; суммарная выручка предприятия — ч. 1 ст. 27 и ч. 1 ст. 28 ЗоЗК. Но эти критерии выступают специфическими ограничителями (пределами) применения положений о возможности осуществления государственного контроля в отношении таких сделок, а не определяют экономическое содержание рыночной концентрации как составляющего элемента структуры рынка.

<sup>3</sup> См., напр.: Weiss, Leonard W. The Concentration-Profit Relationship and Antitrust / in Harvey J. Goldschmid, H. Michael Mann, and J. Fred Weston, eds., *Industrial Concentration: The New Learning*. New York : Columbia University Press, 1974. P. 225–226 ; Michael Gort. Concentration and Profit Rates: New evidence on an Old Issue // *Explorations in economic Research* 3 (Winter 1976). P. 1 ; H. Demsetz. Two Systems of Belief about Monopoly / in Harvey J. Goldschmid, H. Michael Mann, and J. Fred Weston, eds., *Industrial Concentration: The New Learning*. New York : Columbia University Press, 1974. P. 177–178 ; Bradley T. Gale and Ben S. Branch. Concentration vs. Market Share: Which Determines Performance and Why Does it Matter? // *Antitrust Bulletin* 27 (Spring 1982). P. 83.

<sup>4</sup> Луис М.Б. Кабраль. Организация отраслевых рынков. Вводный курс. Минск : Новое знание, 2003. С. 163–166.

<sup>5</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 21.12.2010 № 9966/10 по делу № А27-12323/2009 // *Вестник ВАС РФ*. 2011. № 4.

<sup>6</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 11.03.2014 № 16034/13 по делу № А53-17625/12 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Федеральный закон от 07.05.2013 № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2013. № 19. Ст. 2327.

С другой стороны, сама по себе возможность (и необходимость) проведения государственного контроля совершенно не характеризует указанные юридические действия ни в качестве неправомерного деяния, ни в качестве сделки, потому что квалификация таким юридическим действиям дается правоприменительными органами только в результате проведенного контроля над этими действиями, ведь, как справедливо отмечается в литературе, экономическая концентрация может оказывать на состояние конкуренции как позитивное (объединение активов ряда мелких предпринимателей в целях создания нового производства товара), так и негативное влияние (объединение крупных предпринимателей с целью доминирования на определенном рынке)<sup>8</sup>.

Представляется, что указанные недостатки должны быть скомпенсированы **одновременным изменением нескольких положений ЗоЗК:**

**1.** Поскольку правовое понимание экономической концентрации базируется не на экономических, а на сугубо правовых критериях, которые заключаются в том, что понятие «экономическая концентрация» в юридическом обороте воспринимается как определенный вид действия (поведения), имеющего конкретное юридическое содержание, постольку представляется, что в Законе о защите конкуренции понятие «экономическая концентрация» должна быть заменена на понятие «действия по экономической концентрации». Такой подход должен позволить отграничить правовую и экономическую составляющую указанного явления, что имеет прямое практическое значение для оценки экономической концентрации в правовом пространстве исключительно в качестве разновидности юридического действия. По существу, именно такой подход в настоящее время и сложился в правоприменительной деятельности ФАС России и судебных инстанций.

**2.** Необходимо включение в дефиницию п. 21 ст. 4 ЗоЗК либо *отсылочной нормы к гл. 7 ЗоЗК*, либо бланкетной нормы в целом к положениям Закона о защите конкуренции. Исходя из того, что государственный контроль над экономической концентрацией в том числе включает в себя государственный контроль не только за теми видами сделок, которые поименованы в

гл. 7 ЗоЗК, но и с учетом позиции ФАС России может касаться односторонних действий, например по приватизации имущества<sup>9</sup>, думается, что в данном случае предпочтение необходимо отдать не отсылочной, а бланкетной норме, указав на то, что действиями по экономической концентрации могут являться любые действия, указанные в законодательстве,

**3.** Существующее сегодня содержание легитимного понятия «экономическая концентрация», отраженное в п. 21 ст. 4 ЗоЗК, позволяет правоприменителю практически контролировать даже те виды сделок, которые не фактически не приводят к ограничению конкуренции, но потенциально могут привести. В этом отношении более правильным видится вариант объема понятия «экономическая концентрация», отраженный в Договоре ЕврАзЭС, что желательнее перенести и в отечественное антимонопольное законодательство, указав в п. 21 ст. 4 ЗоЗК, что в юридическое содержание экономической концентрации должны включаться *не только сделки, непосредственно оказывающие влияние на состояние конкуренции, но также и сделки, которые могут потенциально оказать такое воздействие.*

**4.** Поскольку *ad hoc* антимонопольного регулирования приобретают значение только те сделки, которые приводят к ограничению или недопущению конкуренции, постольку в п. 21 ст. 4 ЗоЗК необходимо указание на то, что под экономической концентрацией понимаются только такие сделки, которые оказывают *негативное влияние* на состояние конкуренции.

**5.** В связи с тем, что основными потенциальными угрозами для конкуренции со стороны экономической концентрации является формирование признаков доминирующего положения или определенной модели сговора на рынке (как в виде картеля, так и в виде координации экономической деятельности или осуществления согласованных действий), представляется необходимым отразить в определении экономической концентрации возможные формы фактических и потенциальных угроз для состояния конкуренции, связав дефиницию понятия «экономическая концентрация» с определенными видами антиконкурентного поведения (действий) или с изменением рыночной структуры, имеющим существенное

<sup>8</sup> Петров Д.А. Конкурентное право: теория и практика применения : учебник для магистров / под общ. ред. В.Ф. Попондопуло. М. : Юрайт, 2013. С. 229.

<sup>9</sup> Письмо ФАС РФ от 27.01.2011 № АЦ/2447 «О рассмотрении обращения по вопросу применения Федерального закона «О защите конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс».



значение для формирования конкурентной среды на релевантном рынке. Юридико-технически это можно сделать путем включения в п. 21 ст. 4 ЗоЗК *отсылочных норм о последствиях действий по экономической концентрации* в виде возникновения признаков доминирующего положения (ст. 5 ЗоЗК) и формирования различных моделей рыночных сговоров (ст. 11 и 11.1 ЗоЗК). Такое изменение должно позволить правоприменительным органам более точно квалифицировать действия хозяйствующих субъектов в качестве экономической концентрации и, как следствие, наиболее полноценно применять соответствующие режимы их правового регулирования.

Закон о защите конкуренции не содержит определения понятия «**объект экономической концентрации**». Пункт 22 ст. 4 ЗоЗК дает определение лица, являющегося объектом экономической концентрации, которым признается «лицо, чьи акции (доли), активы, основные производственные средства и (или) нематериальные активы приобретаются или вносятся в уставный капитал, и (или) лицо, права в отношении которого приобретаются в порядке, установленном главой 7 ЗоЗК».

Это лицо имеет определенный законом правовой режим. Прежде всего, в качестве лиц, которые имеются в виду в норме п. 22 ст. 4 ЗоЗК, выступают лица, обладающие рядом имущественных и обязательственных прав в отношении хозяйствующих субъектов, деятельность которых оценивается в рамках государственного контроля над экономической концентрацией. К таким правам, в частности, относится ряд *имущественных прав*, таких как: стоимость активов и основных производственных средств; права собственности на акции (доли) и имущество хозяйствующих субъектов; права временного распоряжения (пользования) имуществом. К числу обязательственных прав могут относиться права, позволяющие данным лицам определять условия осуществления предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов, в том числе корпоративные права управления в хозяйственных обществах.

В целях антимонопольного регулирования в отношении лица, являющегося объектом экономической концентрации, установлен ряд *обязанностей*, связанных с необходимостью предоставления им сведений о суммарной балансовой стоимости активов, наличии ли-

цензий, вхождении в состав группы лиц, а при наличии определенных законом требований (ч. 1 ст. 28 ЗоЗК) — исполнением обязанностей по предварительному согласованию действий по экономической концентрации.

Пункт 22 ЗоЗК устанавливает два вида лиц, к которым предъявляются определенные требования в связи с осуществлением контроля за экономической концентрацией. Во-первых, это лица, чьи акции (доли), активы, основные производственные средства и (или) нематериальные активы приобретаются или вносятся в уставный капитал хозяйствующего субъекта. Другими словами, это лица, которые являются стороной сделки (действия) по экономической концентрации. Во-вторых, это лица, права в отношении которых приобретаются в порядке, установленном гл. 7 ЗоЗК, то есть те хозяйствующие субъекты, которые образуются в результате совершения действий по экономической концентрации и, следовательно, в отношении которых и лиц первой категории в результате совершенных сделок приобретаются корпоративные и (или) имущественные права.

Что же, с точки зрения законодателя, является собственно «объектом экономической концентрации»: 1) лицо, совершающее сделку по экономической концентрации; 2) лицо, образующееся в результате такой сделки; или 3) собственно сама сделка по экономической концентрации, подлежащая государственному контролю в соответствии с требованиями гл. 7 ЗоЗК? Буквальное толкование п. 22 ст. 4 ЗоЗК должно привести к заключению, что объектом экономической концентрации являются перечисленные выше лица, то есть субъекты прав, один из которых совершает сделку, а другой появляется (трансформируется) в результате совершения этой сделки. Но в этом случае следует вести речь не об «объекте», а о «субъекте» экономической концентрации.

С другой стороны, ч. 1 ст. 26.1 ЗоЗК прямо устанавливает, что государственному контролю подлежат именно сделки по экономической концентрации, и устанавливает критерии содержания этих сделок, превышение абсолютных порогов которых является основанием осуществления государственного контроля. Другими словами, государственный контроль направлен не на выявление лиц, обладающих определенными признаками, установленными законом, а на выявление определенных видов сделок, совершение которых оказывает или

может оказать существенное влияние на состояние конкуренции (п. 21 ст. 4 ЗоЗК). Установление у лиц, поименованных в п. 22 ст. 4 ЗоЗК, определенных в данной норме признаков является лишь вспомогательным инструментом для оценки контролирующим органом соответствия совершенной сделки требованиям антимонопольного законодательства, предъявляемым к совершению сделок такого рода.

Таким образом, *объектом экономической концентрации являются не лица, а сделки*, совершаемые как самими лицами, так и в интересах создаваемых и трансформируемых ими лиц. В этом отношении представляется неверной формулировка понятия «лицо, являющееся объектом экономической концентрации», так как объектом экономической концентрации следует признавать сделки, обладающие признаками, установленными в ч. 1 ст. 26.1 ЗоЗК. Лиц, поименованных в п. 22 ст. 4 ЗоЗК, в данном случае следует квалифицировать в качестве субъектов экономической концентрации, а не в качестве ее объекта. Однако в связи с тем, что закон предъявляет к субъектам экономической концентрации определенные требования, касающиеся их соответствия определенным признакам в части наличия у них отдельных видов имущественных и иных прав, таких как, например, стоимость их активов и основных производственных средств, наличие у них прав собственности на акции (доли) и имущество иных хозяйствующих субъектов и т.д., а также устанавливает в отношении них ряд обязанностей (в частности, предусмотренных ч. 1 ст. 28 ЗоЗК) в виде предъявления в антимонопольный орган определенных законом требований, представляется, что они должны именоваться «лицами, являющимися объектом государственного контроля за экономической концентрацией», а не «лицами, являющимися объектом экономической концентрации».

В итоге структура государственного контроля за экономической концентрацией представлена в виде совокупности **трех объектов государственного контроля**:

1) *производного субъекта сделки по экономической концентрации*, в качестве которого выступает лицо, чьи акции (доли), активы, основные производственные средства и (или) нематериальные активы приобретаются или вносятся в уставный капитал;

2) *объекта экономической концентрации*, роль которого исполняет сделка (действие) по



экономической концентрации. В данном случае под объектом понимается содержание условия о предмете такой сделки, определяющее ее направленность либо на создание новой коммерческой организации, либо на слияние или присоединение коммерческих юридических лиц;

3) *результатирующего субъекта сделки по экономической концентрации* — лица, права в отношении которого приобретаются в порядке, установленном главой 7 ЗоЗК.

Можно согласиться с возражением, что предложенная структура государственного контроля за экономической концентрацией входит в определенное противоречие с экономическим содержанием и природой экономической концентрации, как элемента структуры рынка, характеристики которого описываются экономическими величинами числа предприятий, представленных на релевантном рынке, и структурой относительного перераспределения их долей на этом рынке. Однако представленный вариант структуры государственного контроля за экономической концентрацией в полной мере отражает именно правовой аспект понятия «экономическая концентрация». Причем в данном случае речь идет *не собственно об экономической концентрации*, которая представляет собой различные действия, оказывающие влияние на состояние конкуренции, но в первую очередь *о государственном контроле за экономической концентрацией*, который представляет собой функцию специализированного государственного органа, а не является отражением структурной характеристики рынка.

Таким образом, следует различать **два основных правовых понятия, связанных с экономической концентрацией**: 1) *объект экономической концентрации* — сделки (действия), которые оказывают или могут оказать влияние на состояние конкуренции; 2) *объекты государственного контроля за экономической концентрацией*, в качестве которых выступают субъекты государственного контроля в виде производного (производных) и результирующего субъектов, и объект государственного контроля, роль которого исполняет объект экономической концентрации.

Подобный подход влечет необходимость коррекции положений п. 21 и 22 ЗоЗК, которые должны быть изложены в следующей редакции:

«21) **объект** экономической концентрации — сделки, иные действия, **поименованные в законодательстве Российской Федерации**, осуществление которых оказывает **или может оказать** влияние на состояние конкуренции, **в том числе в виде формирования признаков доминирующего положения (гл. 5 настоящего Федерального закона), ограничивающих конкуренцию соглашений (ст. 11 настоящего Федерального закона) и согласованных действий (ст. 11.1 настоящего Федерального закона)**»;

«22) **лицо, являющееся объектом государственного контроля за экономической концентрацией**, — лицо, чьи акции (доли), активы, основные производственные средства и (или) нематериальные активы приобретаются или вносятся в уставный капитал, и (или) **лицо, права в отношении которого приобретаются в порядке, установленном главой 7 настоящего Федерального закона**».

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Конкурентное право России : учебник / отв. ред. И.Ю. Артемьев. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.
2. Луис М.Б. Кабраль. Организация отраслевых рынков. Вводный курс. Минск : Новое знание, 2003.
3. Постановление Президиума ВАС РФ от 21.12.2010 № 9966/10 по делу № А27-12323/2009 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 4.
4. Постановление Президиума ВАС РФ от 11.03.2014 № 16034/13 по делу № А53-17625/12 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Bradley T. Gale and Ben S. Branch. Concentration vs. Market Share: Which Determines Performance and Why Does it Matter? // Antitrust Bulletin 27 (Spring 1982).
6. Demsetz H. Two Systems of Belief about Monopoly / in Harvey J. Goldschmid, H. Michael Mann, and J. Fred Weston, eds., Industrial Concentration: The New Learning. New York : Columbia University Press, 1974.
7. Michael Gort. Concentration and Profit Rates: New evidence on an Old Issue // explorations in economic Research 3 (Winter 1976).
8. Weiss, Leonard W. The Concentration-Profits Relationship and Antitrust / in Harvey J. Goldschmid, H. Michael Mann, and J. Fred Weston, eds., Industrial Concentration: The New Learning. New York : Columbia University Press, 1974.

# Развитие антимонопольного законодательства в рамках четвертого антимонопольного пакета



**ПУЗЫРЕВСКИЙ СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ,**  
 начальник Правового управления ФАС России,  
 заведующий кафедрой конкурентного права  
 Московского государственного юридического  
 университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
 старший научный сотрудник Национального исследовательского  
 университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ),  
 кандидат юридических наук, доцент

✉ msal@msal.ru

22 октября 2014 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении принят проект федерального закона № 602468-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», иные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», который получил название «четвертый антимонопольный пакет». Текст указанного законопроекта, принятого в первом чтении, размещен на официальном сайте Государственной Думы<sup>1</sup>, а его содержание раскрывалось в многочисленных публикациях в средствах массовой информации<sup>2</sup>.

В настоящее время четвертый антимонопольный пакет готовится к принятию во втором чтении. При этом ко второму чтению планируется ряд поправок, которые могут скорректировать итоговое содержание «четвертого антимонопольного пакета». В рамках данной статьи мы остановимся на основных положениях четвертого антимонопольного пакета и планируемых изменениях, предлагаемых к принятию во втором чтении.

Напомним, что основанием разработки четвертого антимонопольного пакета явились План мероприятий («Дорожная карта») «Раз-

витие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2579-р (далее — Дорожная карта), Перечень поручений Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева по итогам встречи с членами Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» от 26.07.2013 № ДМ-П13-4698 (далее — Перечень поручений), а также отдельные рекомендации, данные Российской Федерации Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Предлагаемые изменения антимонопольного законодательства, обсуждаемые в рамках четвертого антимонопольного пакета, направлены на существенное сокращение административных ограничений субъектов предпринимательской деятельности, определение критериев допустимости соглашений о совместной деятельности, конкретизацию форм недобросовестной конкуренции, повышение эффективности предупреждения и пресечения нарушений антимонопольного законодательства, снижение участия государства в экономике, расширение процессуальных гарантий и повышение открытости процедуры рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.

<sup>1</sup> URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/B24ACA2027CA852943257D57004F0C7F/\\$File/фз.doc?OpenElement](http://asozd2.duma.gov.ru/work/dz.nsf/ByID/B24ACA2027CA852943257D57004F0C7F/$File/фз.doc?OpenElement)

<sup>2</sup> См., например: Пузыревский С.А. Поправки в антимонопольное законодательство: содержание и ожидаемые последствия (статья) // Хозяйство и право. 2013. № 12; Пузыревский С.А. Подготовлен четвертый антимонопольный пакет // Конкуренция и рынок. 2014. № 4, сентябрь.



Рассмотрим более подробно основные направления предлагаемых изменений.

### **СОКРАЩЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Для целей развития конкуренции в современных условиях огромную актуальность приобретает вопрос о снятии необоснованных ограничений в сфере предпринимательской деятельности.

В рамках четвертого антимонопольного пакета предусмотрено сокращение сферы применения запрета злоупотребления доминирующим положением к действиям хозяйствующих субъектов.

Такое сокращение производится за счет исключения из-под установленных запретов действий хозяйствующих субъектов, не оказывающих существенного негативного воздействия на состояние конкуренции на товарном рынке или на участников такого рынка.

Законопроектом вносятся изменения в часть 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции, предусматривающие исключение из сферы антимонопольного регулирования действий хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение, связанных с ущемлением интересов граждан и организаций — в случаях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Антимонопольные запреты будут применяться лишь в случае, если действия доминирующего на товарном рынке хозяйствующего субъекта приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а также к ущемлению интересов других хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей.

Ущемление индивидуальных интересов физических лиц, не связанное с ограничением конкуренции и предпринимательской деятельностью, должно защищаться законодательством о защите прав потребителей.

При этом защита граждан от монопольно высокой цены товаров, устанавливаемой доминирующими на рынке хозяйствующими субъектами, должна осуществляться исключительно антимонопольными мерами в рамках законодательства о защите конкуренции.

Одновременно следует отметить, что законопроект существенно сокращает возможности признания доминирующим положения хозяйствующего субъекта, занимающего небольшую долю товарного рынка. Так, законопроектом предлагается признать утратившей силу часть 6<sup>1</sup> статьи 5 Закона о защите конкуренции, исключив возможность признания доминирующего положения хозяйствующего субъекта, если его доля на рынке определенного товара не превышает 35%, за исключением случаев коллективного доминирования, а также случаев, прямо предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Также законопроект предусматривает упразднение реестра лиц, имеющих долю на товарном рынке свыше 35%, что существенно сократит административные обременения включенных в него компаний. При этом упразднение реестра не должно привести к снижению уровня ответственности доминирующих на рынке хозяйствующих субъектов за антимонопольные правонарушения. Доминирующее положение хозяйствующих субъектов будет устанавливаться в обязательном порядке в рамках каждого антимонопольного дела о нарушении статьи 10 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, поправками ко второму чтению предлагается сузить сферу применения Закона о защите конкуренции к торгам частных компаний. В случае принятия предлагаемых поправок Закон будет применяться только к торгам, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации. Оспаривание торгов, проводимых по правилам гражданского законодательства частными компаниями, будет осуществляться в судебном порядке.

### **ОПРЕДЕЛЕНИЕ СЛУЧАЕВ ДОПУСТИМОСТИ СОГЛАШЕНИЙ О СОВМЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Новеллой четвертого антимонопольного пакета являются нормы, предусматривающие заключение соглашений хозяйствующих субъектов об осуществлении совместной деятельности с предварительного согласия антимонопольного органа по правилам контроля экономической концентрации.

На первый взгляд данное предложение вводит дополнительное обременение для хозяйствующих субъектов. Однако это не так.

С принятием третьего антимонопольного пакета (Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») Закон о защите конкуренции дополнен положением, предусматривающим случаи допустимости соглашений хозяйствующих субъектов о совместной деятельности, которые могут привести к картельным последствиям (ч. 1<sup>1</sup> ст. 13 Закона о защите конкуренции).

При этом законодательство не содержит специальных норм, позволяющих проверить соглашение о совместной деятельности без образования юридического лица на соответствие требованиям антимонопольного законодательства (исключением являются случаи осуществления совместной деятельности конкурентов путем создания нового юридического лица или приобретения акций (долей) существующего юридического лица, когда такая сделка или действие требует согласия антимонопольного органа по ст. 27 и 28 Закона о защите конкуренции).

Существующая неопределенность не привела к появлению соглашений о совместной деятельности между конкурентами.

В связи с неопределенностью случаев допустимости соглашений конкурентов о совместной деятельности законопроектом предлагаются способы «легализации» соглашений о совместной деятельности, исключающие обвинение участников такого соглашения в картеле.

Во-первых, сохраняется положение о том, что соглашение о совместной деятельности может быть признано допустимым (предложено дополнить ч. 1 ст. 13 Закона о защите конкуренции указанием на возможность признания допустимыми соглашений о совместной деятельности).

Во-вторых, ст. 27 Закона о защите конкуренции дополняется положением о том, что соглашения о совместной деятельности хозяйствующих субъектов — конкурентов, заключаемые без образования юридического лица, подлежат предварительному согласованию с антимонопольным органом по правилам экономической концентрации в случае, если стоимость активов участников такого соглашения превышает 7 млрд руб. (выручка свыше 10 млрд руб.) либо один из участников такого соглашения включен в реестр.

В-третьих, предусматривается, что участники соглашения о совместной деятельности, если такое соглашение не требует предварительного согласования с антимонопольным органом, вправе обратиться в антимонопольный орган с заявлением о соответствии такого соглашения требованиям антимонопольного законодательства, которое подается в порядке, предусмотренном ст. 35 Закона о защите конкуренции. В этом случае антимонопольный орган принимает решение о соответствии или несоответствии такого соглашения требованиям антимонопольного законодательства исходя из положений ст. 13 Закона о защите конкуренции.

В-четвертых, для исключения возможности применения к соглашению об осуществлении совместной деятельности статьи 11 Закона о защите конкуренции, закрепляющей запрет на антиконкурентные соглашения, предусматривается дополнение указанной статьи положением о том, что ее требования не распространяются на соглашения о совместной деятельности, заключенные с предварительного согласия антимонопольного органа.

Указанные дополнения вносят определенность в порядок подтверждения соответствия соглашений о совместной деятельности антимонопольному законодательству и исключают возможность признания рассмотренных антимонопольным органом соглашений о совместной деятельности картелем.

Учитывая, что в настоящее время институт заключения соглашений о совместной деятельности между конкурентами практически не работает (такие соглашения встречаются крайне редко), введение механизма согласования таких соглашений с антимонопольным органом приведет к их появлению в российской экономике.

#### РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ЗАЩИТЫ ОТ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ

Ко второму чтению к законопроекту предложен проект поправок, предусматривающий дополнение Закона о защите конкуренции новой главой, детализирующей перечень форм недобросовестной конкуренции, имеющих в антимонопольном законодательстве в настоящее время.

Так, проект поправок предлагает рассматривать в качестве недобросовестной конкуренции действия хозяйствующего субъекта, направленные на дискредитацию конкурента.



При этом дискредитацией следует считать распространение ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации, в том числе в отношении:

1) качества и потребительских свойств товара, предлагаемого к продаже другим хозяйствующим субъектом-конкурентом, в том числе его назначения, способов и условий его изготовления или применения, результатов, ожидаемых от использования такого товара, его пригодности для определенных целей;

2) количества товара, предлагаемого другим хозяйствующим субъектом — конкурентом, его наличия на рынке, возможности приобретения на определенных условиях, фактического размера спроса на этот товар;

3) условий, на которых предлагается товар другим хозяйствующим субъектом — конкурентом, в том числе цены товара.

Законопроект предусматривает запрет на недобросовестную конкуренцию путем введения в заблуждение. При этом запрещается вводить в заблуждение любых лиц (потребителей, контрагентов, конкурентов), в том числе в отношении:

1) качества и потребительских свойств товара, предлагаемого к продаже таким хозяйствующим субъектом, в том числе назначения товара, способов и условий его изготовления или применения, результатов, ожидаемых от использования такого товара, его пригодности для определенных целей;

2) количества товара, предлагаемого таким хозяйствующим субъектом, его наличия на рынке, возможности приобретения на определенных условиях, фактического размера спроса на этот товар;

3) места производства товара такого хозяйствующего субъекта, изготовителя товара, предлагаемого хозяйствующим субъектом, гарантийных обязательств;

4) условий, на которых предлагается товар данным хозяйствующим субъектом, в том числе цены предлагаемого им товара.

Отдельная статья устанавливает запрет на недобросовестную конкуренцию путем некорректного сравнения. Поправки предусматривают, что не допускается недобросовестная конкуренция путем некорректного сравнения хозяйствующего субъекта или его товара с другим хозяйствующим субъектом — конкурентом или его товаром, в том числе:

1) сравнение с другим хозяйствующим субъектом — конкурентом и (или) его товаром путем употребления слов «лучший», «первый», «номер один», «самый», «только», «единственный», иных слов или обозначений, создающих впечатление о превосходстве товара либо хозяйствующего субъекта, без указания конкретных параметров сравнения, имеющих объективное подтверждение, или если утверждения, содержащие такие термины, являются ложными, неточными или искаженными;

2) сравнение с другим хозяйствующим субъектом — конкурентом и (или) его товаром, в котором отсутствует указание конкретных сравниваемых характеристик или параметров либо результат сравнения не может быть объективно проверен;

3) сравнение с другим хозяйствующим субъектом — конкурентом и (или) его товаром, основанное исключительно на незначительных или несопоставимых фактах и содержащее негативную оценку его деятельности и (или) его товара.

Также проект поправок предусматривает детальное описание видов недобросовестной конкуренции, связанной с неправомерным приобретением и использованием интеллектуальных прав, в том числе действия по незаконному использованию средств индивидуализации конкурента, влекущие угрозу смешения товаров на рынке, недобросовестное использование известности чужого бренда для продвижения товаров, а также промышленных достижений (патентов и секретов производства конкурента) для получения необоснованных преимуществ в предпринимательской деятельности. Недобросовестной конкуренцией будет признаваться копирование или имитация внешнего вида товара, вводимого в гражданский оборот хозяйствующим субъектом конкурентом, его упаковки, этикетки, наименования товара, цветовой гаммы, фирменного стиля в целом (в совокупности фирменной одежды, оформления торгового зала, витрины), если при этом может возникнуть смешение с деятельностью или с товарами хозяйствующего субъекта — конкурента.

Отдельная статья раскрывает формы недобросовестной конкуренции, связанной с незаконным получением, использованием, разглашением информации, составляющей коммерческую или иную охраняемую законом тайну. В частности, предусматривается запрет на:



1) получение и использование информации, составляющей коммерческую или иную охраняемую законом тайну, хозяйствующего субъекта — конкурента без согласия лица, имеющего право ею распоряжаться;

2) использование или разглашение указанной информации другого хозяйствующего субъекта — конкурента вследствие нарушения условий договора с лицом, имеющим право ею распоряжаться;

3) использование или разглашение указанной информации другого хозяйствующего субъекта — конкурента, полученной от лица, имеющего или имевшего доступ к указанной информации вследствие выполнения служебных обязанностей, если не истек установленный законом или договором срок ее неразглашения.

Стоит отметить, что перечень форм недобросовестной конкуренции, как и в действующей редакции Закона, не является исчерпывающим.

При этом само определение недобросовестной конкуренции, содержащееся в статье 4 Закона о защите конкуренции, законопроектом

не изменяется. Это означает, что предлагаемая в рамках проекта поправок более глубокая регламентация форм недобросовестной конкуренции не должна привести к расширению объема действий хозяйствующих субъектов, признаваемых недобросовестной конкуренцией. При этом более детальная регламентация форм недобросовестной конкуренции, проведенная в рамках Закона, позволит более эффективно защищать свои права лицам, пострадавшим от недобросовестных действий хозяйствующих субъектов.

#### **ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРЕСЕЧЕНИЯ НАРУШЕНИЙ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Законопроект предусматривает наделение Правительства Российской Федерации правом устанавливать правила недискриминационного доступа к товарам на высококонцентрированных товарных рынках.

Стоит отметить, что реализация Правительством РФ своего права утверждать правила



недискриминационного доступа к товарам, производимым или реализуемым субъектами естественных монополий в соответствии с частью 3 статьи 10 Закона о защите конкуренции, свидетельствует о том, что принятие таких правил позволяет эффективнее обеспечить реализацию прав потребителей по доступу к товарам, производимым субъектом естественной монополии, и в целом снижает количество нарушений в этой сфере.

Так, в настоящее время действуют: Правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг; Правила недискриминационного доступа к услугам по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике и оказания этих услуг; Правила недискриминационного доступа к услугам администратора торговой системы оптового рынка и оказания этих услуг; Правила технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденные постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 № 861; Правила обеспечения недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий по транспортировке нефти (нефтепродуктов) по магистральным трубопроводам в Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства РФ от 29.03.2011 № 218; Правила обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах, утвержденные постановлением Правительства РФ от 22.07.2009 № 599.

Реализация действующих правил недискриминационного доступа существенно упрощает доступ потребителей к естественно-монопольным товарам и услугам, делая его максимально понятным и открытым.

К сожалению, такие правила действуют не во всех монопольных сферах.

По нашему мнению, существенно сократить нарушения в отдельных монопольных секторах экономики, которые не относятся к сферам деятельности естественных монополий, могли бы аналогичные правила недискриминационного доступа, утверждаемые Правительством РФ.

В связи с этим предлагается дополнить статью 10 Закона о защите конкуренции частью 5,

предоставляющей Правительству РФ право утверждать по результатам проведенного федерального антимонопольным органом анализа состояния конкуренции правила недискриминационного доступа к товарам, производимым и (или) реализуемым хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение и не являющимся субъектом естественной монополии. При этом правила недискриминационного доступа могут приниматься только в отношении хозяйствующих субъектов, доля которых на соответствующем товарном рынке превышает 70% и которые злоупотребили своим доминирующим положением на товарном рынке.

Одновременно в целях уточнения содержания правил законопроектом определяется их содержание. Так, согласно законопроекту правила должны содержать:

1) перечень товаров, к которым предоставляется недискриминационный доступ;

2) перечень информации, позволяющей обеспечить возможность сопоставления участниками соответствующего товарного рынка условий обращения товаров на товарном рынке;

3) порядок раскрытия информации, в том числе о товарах, стоимости этих товаров или принципах определения цены и оплаты товара, возможном объеме производства или реализации данных товаров, о технических и технологических возможностях предоставления этих товаров;

4) существенные условия договоров и (или) типовые договоры о предоставлении доступа к товарам;

5) порядок определения потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, установления минимального уровня их обеспечения и очередности предоставления доступа к товарам в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей.

Правила также могут содержать условие об обязательной продаже товара на торгах.

Принятие предлагаемых законопроектом изменений будет способствовать предупреждению нарушений антимонопольного законодательства на монопольных рынках и развитию конкуренции.

Законопроектом также предлагается внести изменения в статью 39<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции, касающиеся расширения круга правонарушений, к которым может применяться институт предупреждения.

Анализ практики выдачи антимонопольными органами предупреждений свидетельствует, что более 80% выданных предупреждений исполняются в срок, около 15% — не исполнены или исполнены с нарушением срока, менее 3% предупреждений обжалованы в суд.

Применение указанного института в отношении отдельных форм злоупотребления доминирующим положением позволило снизить количество антимонопольных дел в 2012 году — на 1068, в 2013 году — на 1194, в 2014 году — на 1364 (количество исполненных в срок предупреждений).

Одновременно удалось оперативно восстановить права лиц, пострадавших от нарушения антимонопольного законодательства.

Учитывая положительный опыт применения указанного института, пунктом 6 «Дорожной карты» предусмотрено расширение применения института предупреждения на незначительные нарушения антимонопольного законодательства (в целях оперативного устранения нарушений до возбуждения дела).

Так, предлагается в обязательном порядке выдавать предупреждения в случае выявления злоупотребления доминирующим положением путем необоснованного установления различных цен на один и тот же товар, а также путем создания дискриминационных условий (пункты 6 и 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции), а также в отдельных случаях недобросовестной конкуренции.

Кроме того, в обязательном порядке антимонопольный орган обязан направить предупреждения должностным лицам органов государственной власти и местного самоуправления в случае выявления признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Своевременное исполнение предупреждения исключает возможность возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Необходимо отметить, что, несмотря на возможность обжалования предупреждения в арбитражный суд, указанное не препятствует возбуждению антимонопольным органом дела в случае неисполнения в срок предупреждения. Согласно приказу ФАС России от 14.12.2011

№ 874 и Административному регламенту ФАС России, утвержденному приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339, в случае неисполнения предупреждения в установленный срок антимонопольный орган обязан возбудить дело о нарушении антимонопольного законодательства независимо от того, обжаловано предупреждение в суд или нет. Аналогичную норму предлагается закрепить и в статье 39<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции.

Президиум ВАС РФ, предусмотрев право лица обжаловать предупреждение, ограничил рамки судебного контроля особенностями вынесения такого акта, целями, достигаемыми этим актом, соразмерностью предписанных мер и их исполнимостью (постановление Президиума ВАС РФ от 15.04.2014 № 18403/13). Одновременно Президиум ВАС РФ указал, что суд не устанавливает обстоятельства, подтверждающие факт совершения правонарушения, которые должны быть установлены антимонопольным органом при производстве по делу.

Учитывая, что неисполнение предупреждения не приостанавливает возможность возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства и применения механизмов антимонопольного принуждения, предлагаемое расширение института предупреждения не повлечет ухудшения положения лиц, обратившихся в антимонопольный орган за защитой.

В целях реализации пункта 6 «Дорожной карты» законопроектом предлагается расширить круг лиц, которым могут быть направлены предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства (статья 25<sup>7</sup>).

В число лиц, которым может быть направлено предостережение о недопустимости совершения действий (бездействия), способных привести к нарушению антимонопольного законодательства, предлагается включить должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, государственных внебюджетных фондов.

Предостережение направляется должностному лицу органа власти за подписью



руководителя или заместителя руководителя антимонопольного органа.

Решение о направлении предостережения принимается руководителем антимонопольного органа в срок не позднее чем в течение десяти дней со дня, когда антимонопольному органу стало известно о планируемых должностным лицом органа власти действиях (бездействии), способных привести к нарушению антимонопольного законодательства.

При этом предостережение должно содержать:

1) выводы о наличии оснований для направления предостережения;

2) нормы антимонопольного законодательства, которые могут быть нарушены планируемыми действиями (бездействием) должностного лица органа власти.

Следует отметить, что предостережение, как мера, направленная на предупреждение нарушений антимонопольного законодательства, не имеет четко определенных правовых последствий своего неисполнения.

Это означает, что отказ должностного лица, которому направлено предостережение, воздержаться от совершения планируемых действий (бездействия) не может являться основанием для ужесточения административной ответственности за совершенное правонарушение (такое отягчающее административную ответственность обстоятельство не предусмотрено КоАП). Поэтому должностное лицо органа власти, совершившее нарушение антимонопольного законодательства, от которого предостерегал антимонопольный орган, будет отвечать за такое правонарушение на общих основаниях.

При этом, учитывая отсутствие юридических последствий неисполнения предостережения, вряд ли этот документ является актом органа государственной власти, который может быть обжалован в суд по правилам, предусмотренным процессуальным законодательством.

### СНИЖЕНИЕ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ЭКОНОМИКЕ

Во исполнение пункта 3 «Дорожной карты» законопроектом предлагается дополнить Закон о защите конкуренции новой главой 5<sup>1</sup>, устанавливающей антимонопольные требования к созданию государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Законопроект предусматривает, что создание государственных и муниципальных унитарных предприятий может осуществляться только с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа. Исключения составляют лишь случаи создания унитарных предприятий на основании федерального закона, акта Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Для создания унитарного предприятия орган власти, уполномоченный на осуществление действий по созданию государственных и муниципальных унитарных предприятий, представляет в антимонопольный орган ходатайство о даче согласия на осуществление таких действий.

Одновременно с ходатайством о создании унитарного предприятия в антимонопольный орган представляются:

1) наименование учредителя и представителя учредителя предприятия;

2) обоснование необходимости создания предприятия;

3) проект учредительных документов предприятия;

4) проект программы деятельности предприятия на очередной год и на последующие три года;

5) перечень имущества, которое подлежит закреплению за предприятием на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;

6) отчет об оценке имущества, которое подлежит закреплению за предприятием на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, содержащий сведения о рыночной стоимости имущества;

7) сведения об источниках финансирования предприятия.

Сведения о поступившем в антимонопольный орган ходатайстве о даче согласия на создание унитарного предприятия должны размещаться на официальном сайте антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Заинтересованные лица вправе представить в антимонопольный орган сведения о влиянии на состояние конкуренции создания унитарного предприятия.

В течение тридцати дней с даты получения ходатайства и документов антимонопольный орган обязан рассмотреть это ходатайство и

сообщить в письменной форме органу власти — заявителю о принятом решении с указанием мотивов его принятия.

По результатам рассмотрения ходатайства антимонопольный орган может принять следующие решения:

1) об удовлетворении ходатайства и даче согласия на создание унитарного предприятия, если такое предприятие создается для осуществления деятельности на товарном рынке с неразвитой или недостаточно развитой конкуренцией. При этом определение неразвитости либо недостаточности развитости конкуренции на товарном рынке, на котором создается унитарное предприятие, должно осуществляться антимонопольным органом на основе анализа состояния конкуренции;

2) о продлении срока рассмотрения ходатайства не более чем на два месяца, если в ходе его рассмотрения антимонопольный орган придет к выводам о том, что необходимо получить дополнительную информацию для принятия окончательного решения;

3) об отказе в удовлетворении ходатайства и отказе в даче согласия на создание унитарного предприятия в случае, если его создание осуществляется на товарном рынке, на котором конкуренция достаточно развита;

4) об удовлетворении ходатайства и даче согласия на создание унитарного предприятия в случае, если такое предприятие создается для осуществления деятельности на товарном рынке с неразвитой или недостаточно развитой конкуренцией, и одновременной выдаче органу власти и создаваемому унитарному предприятию предписания об осуществлении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

Одновременно законопроект предусматривает внесение изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», а также в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», исключающих возможность государственной регистрации государственных и муниципальных унитарных предприятий, согласие антимонопольного органа на создание которых не получено.

Кроме того, ко второму чтению предлагается поправка в законопроект, наделяющая антимонопольные органы правом обращения в суд с исками о ликвидации государственных

или муниципальных унитарных предприятий, созданных в нарушение установленного законопроектом порядка.

Включение данной главы в Закон о защите конкуренции позволит существенно сократить степень государственного участия в экономике, особенно в сферах с высокоразвитой конкуренцией.

### **РАСШИРЕНИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ И ПОВЫШЕНИЕ ОТКРЫТОСТИ ПРОЦЕДУРЫ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ О НАРУШЕНИИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

В целях оптимизации деятельности антимонопольного органа законопроект предлагает образовать в федеральном антимонопольном органе коллегиальные органы (Президиум и Апелляционную коллегию), закрепив за ними полномочия по пересмотру решений территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если такие решения нарушают единообразие в толковании и применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства. Кроме того, Президиум должен получить полномочие по даче разъяснений по вопросам практики применения антимонопольного законодательства.

Законопроект определяет процедуру пересмотра коллегиальными органами ФАС России решений и предписаний территориальных антимонопольных органов.

Так, предусматривается, что решение и предписание территориального антимонопольного органа могут быть обжалованы в коллегиальные органы федерального антимонопольного органа в течение месяца со дня их вынесения.

Пересмотр должен быть осуществлен в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления жалобы в федеральный антимонопольный орган. При этом указанный срок может быть продлен для получения документов (информации), необходимых для рассмотрения жалобы, но не более чем на 30 дней.

По результатам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа коллегиальные органы ФАС России вправе:

- оставить жалобу без удовлетворения;
- отменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа;



- изменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа или вынести новое решение и (или) предписание. В этом случае не может ухудшаться положение лица, в отношении которого вынесено решение или которому выдано предписание.

Решение коллегиального органа федерального антимонопольного органа, принятое по результатам пересмотра решения территориального антимонопольного органа, вступает в силу с момента опубликования такого постановления (решения) на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и может быть обжаловано в судебном порядке.

Важным элементом открытости процедуры рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства должны стать предложения ФАС России, разработанные совместно с НП «Содействие развитию конкуренции» по изменению главы 9 Закона о защите конкуренции.

Законопроектом по аналогии с Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации вводятся единые обязательные требования к структуре решений по делам о нарушении антимонопольного законодательства (вводная, описательная, мотивировочная, резолютивная части) и обязательным элементам его содержания. Данные изменения, в частности, обяжут антимонопольные органы отражать в принимаемых по делам о нарушении антимонопольного законодательства решениях все исследованные доказательства и доводы лиц, участвующих в деле, результаты проведенного антимонопольным органом анализа состояния конкуренции и проверок, а также мотивы, по которым комиссия отвергла те или иные доказательства, приняла или отклонила приведенные в обоснование своих требований и возражений доводы лиц, участвующих в деле.

Также Закон о защите конкуренции дополняется статьей 42<sup>1</sup>, которой в том числе предлагается детализировать порядок привлечения экспертов к участию в деле о нарушении антимонопольного законодательства, включая установление для лиц, участвующих в деле, право предлагать комиссии кандидатуры экспертов и экспертных организаций, а также круг вопросов, по которым требуется заключение эксперта.

Законопроектом предлагается установить основания для отвода членов комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в случаях, если у члена комиссии имеется личная заинтересованность при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов. Решение об отводе принимается комиссией по рассмотрению данного дела.

По аналогии с антимонопольным законодательством Европейского Союза Закон о защите конкуренции дополняется нормами, в соответствии с которыми лица, участвующие в деле, получают возможность всесторонне проанализировать предмет и основания возбужденного дела о нарушении антимонопольного законодательства, сущность предъявляемых антимонопольным органом обвинений.

В частности, законопроектом предусматриваются обязательные требования к содержанию определений о назначении дела к рассмотрению. Такие определения должны включать в том числе описание выявленных признаков нарушения антимонопольного законодательства, доказательств, фактических и иных обстоятельств, которые свидетельствуют об их наличии.

Законопроектом также предлагается ввести обязанность комиссии отложить рассмотрение дела при обнаружении признаков иных нарушений антимонопольного законодательства, привлечения к участию в деле новых ответчиков. В этом случае комиссия также будет обязана в определении об отложении рассмотрения дела мотивировать указанное решение со ссылкой на доказательства, фактические и иные обстоятельства.

Законопроектом предлагается дополнить перечень процессуальных документов заключением об обстоятельствах дела, которое утверждается комиссией перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства. Данное заключение подлежит направлению лицам, участвующим в деле, а само дело подлежит отложению для предоставления таким лицам возможности проанализировать выводы комиссии, представить пояснения и привести комиссии свои доводы.

Таким образом, изменения, предусмотренные законопроектом, будут способствовать

повышению качества рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, а также уменьшению доли дел о нарушении антимонопольного законодательства, которые в настоящее время обжалуются в арбитражных судах.

Принятие законопроекта обеспечит развитие антимонопольного регулирования, снижая необоснованные ограничения в тех сферах, где такие ограничения препятствуют эффективному развитию рыночных отношений, и обе-

спечивая защиту конкуренции от проявлений монополистической деятельности. 

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Пузыревский С.А. Подготовлен четвертый антимонопольный пакет / С.А. Пузыревский // Конкуренция и рынок. 2014. № 4.

2. Пузыревский С.А. Поправки в антимонопольное законодательство: содержание и ожидаемые последствия (статья) / С.А. Пузыревский // Хозяйство и право. 2013. № 12.



# От смертной казни к оборотным штрафам: наказание за картель



**ТЕНИШЕВ АНДРЕЙ ПЕТРОВИЧ**,  
начальник Управления по борьбе с картелями ФАС России,  
старший преподаватель кафедры конкурентного права  
юридического факультета им. М.М. Сперанского  
Российской академии народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации

**ФИЛИМОНОВ АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ**,  
заместитель начальника Управления по борьбе  
с картелями ФАС России, кандидат экономических наук

✉ fas22@fas.gov.ru

**И**деальная модель рыночной экономики характеризуется балансом честного соревнования в виде рыночной конкуренции и потребностями общества. Экономическая система является наиболее успешной при достижении такого равновесия. Однако не стоит забывать, что это лишь идеальная модель, образец, к которому мы должны стремиться, но который зачастую очень далек от реальности и — наверное, как любая другая идеальная модель, — никогда не достигим.

На пути развития рыночной экономики возникали, возникают и будут возникать препятствия, обусловленные вполне понятным «чисто человеческим» желанием получить прибыль как можно быстрее и проще. Гораздо быстрее и проще для получения более высокой прибыли договориться с конкурентом и повысить цену на свои товары, чем конкурировать с другими участниками рынка, тратя силы и средства на оптимизацию производства, развитие новых технологий или нестандартных маркетинговых решений.

История красноречиво свидетельствует о том, что становление рыночной экономики в мире объективно невозможно без проведения государственных мер антимонопольного регулирования, которые направлены на защиту рыночной экономики, защиту интере-

сов добропорядочных участников рыночных отношений.

Одним из самых опасных антирыночных, антиконкурентных явлений выступает «сговор» между компаниями-конкурентами, подрывающий саму основу рыночной экономики — честную конкуренцию. Это нарушение получило название «картель».

Как было отмечено выше, склонность к антиконкурентным действиям часто сопровождала производителей и торговцев, что подтверждают слова именитого экономиста XVIII века Адама Смита: «Представители одного и того же вида торговли или ремесла редко собираются вместе даже для развлечения и веселья без того, чтобы их разговор не кончился заговором против публики или каким-либо соглашением о повышении цен»<sup>1</sup>. В данном высказывании А. Смит имеет в виду не что иное, как «картель».

В курсе лекций, прочитанных в Московском университете в начале XX века, известным российским экономистом Иосифом Марковичем Гольдштейном, приведен исторический обзор становления антимонопольного законодательства<sup>2</sup>.

В трудах Аристотеля (383–322 гг. до н.э.) имеются сведения о некоем Фалесе, который при помощи задатков захватил в свои руки все прессы для выжимки оливкового масла в городах Милете и Хиосе. Когда же наступила

<sup>1</sup> Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов (Книги 1–1П). М., 1993. С. 255.

<sup>2</sup> Гольдштейн И.М. Курс лекций экономической политики. М., 1907.

пора для выжимки оливок, он взвинтил цены на прессы и в короткое время разбогател.

В конце первого века до н.э. в Древнем Риме появляется закон, в котором перечислялись наказуемые действия, приводящие к повышению цен на зерно. В их числе: искусственное удаление продавцов с дорог, ведущих в Рим, удержание в портах судов или их груза или иные действия, способствующие созданию недостатка предложения жизненных припасов в целях обогащения спекулянтов за общественный счет.

Торговцы, которые заключали соглашения, приводящие к искусственному повышению цен на хлеб, преследовались эдилами (в Древнем Риме должностное лицо, ведавшее общественными играми, надзором за строительством и содержанием храмов, водопроводов, раздачей хлеба гражданам).

Для тех лиц, которые с целью искусственного завышения цен не допускали в продажу или уничтожали запасы хлеба, предусматривалось взимание крупных штрафов, наказание палками или сожжение живьем.

Таким образом, на рубеже тысячелетий в Древнем Риме были заложены первые основы ответственности за заключение антиконкурентных соглашений и участие в них, причем вплоть до смертной казни.

В средние века в эпоху Карла Великого в одном из актов (капитулярий), изданных в 804 году, предусматривались суровые меры для тех, кто «посредством различных обходов закона в целях наживы подло скопляет какие-либо продукты, применяет позорный метод наживы».

Во Франции во времена Карла VII, Людовика XII и Франциска I законодательством предусматривались следующие наказуемые деяния:

- скупка хлеба на корню до жатвы;
- скопление зерна в амбарах посредством скупки вне рынка, на дорогах или у землевладельцев;
- создание сообществ или соглашений между торговцами для полного захвата в свои руки зерновых продуктов, сокрытия фактов их изобилия и повышения цен.

В эпоху позднего средневековья в английском законодательстве также существовали акты, запрещающие соглашения торговцев и посредников, направленные на повышение цен на жизненно важные продукты и товары.

Эдуардом VI в 1552 году была предпринята попытка упорядочить все эти акты путем издания соответствующего закона. В качестве наказаний за его нарушение предусматривалось:

- при первичном нарушении — 2-месячное заключение и пеня, равная цене скупленного товара, скота и жизненно важных продуктов;
- при вторичном — тюремное заключение на полгода и пеня в двойном размере;
- при 3-м нарушении — выставление у позорного столба в том месте, где живет преступник, конфискация имущества и заключение в тюрьму на неопределенный срок до помилования королем.

Во времена французской революции был принят декрет против спекуляций от 26 июля 1793 года. Согласно данному декрету: «спекуляция признается уголовным преступлением. Виновными в спекуляции признаются все те, кто препятствует обращению товаров и продуктов первой необходимости, кто закупает и держит их где-либо втайне, не пуская ежедневно в открытую продажу»<sup>3</sup>.

Как видим, наказания за картели были очень суровые и в большинстве случаев заключались в неблагоприятных последствиях для личности правонарушителя. Однако нельзя не отметить и появление цивилизованных, основанных на экономическом воздействии на правонарушителя видов наказания в виде пени в размере скупленного товара, что можно назвать предтечей оборотных штрафов.

Как принято считать в научном сообществе, «пионером» нового времени антикартельного регулирования являются США, где в 1890 году был принят Акт Шермана — федеральный антитрестовский закон, который провозгласил уголовными преступлениями ограничение торговли, создание союза фирм и вступление в сговор с этой же целью. Этот закон предоставил федеральному правительству или потерпевшей стороне право возбуждать судебное дело против тех, кто совершает такие преступления. Закон вместе со штрафами устанавливал уголовную ответственность в виде лишения свободы на срок до 10 лет за заключение антиконкурентных соглашений.

Между тем сложившаяся «классическая» точка зрения о первенстве антикартельного регулирования не совсем верна — в Российской

<sup>3</sup> Крашенинникова Н.А. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и новейшее время). М.: Зерцало, 1999.



империи такая ответственность перед законом появилась на 45 лет раньше!

В 1845 году было принято Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. В этом первом систематизированном своде уголовного законодательства существенное внимание было уделено антимонопольным нормам и установлено три состава преступления, касающихся сговора производителей и (или) торговцев, — в ст. 1130, 1615, 1619<sup>4</sup>.

Статьи 1615 и 1619 Уложения входили в главу XIII «О нарушении уставов торговых» и предусматривали следующие наказания за противоправные деяния:

- за стачку торговцев или промышленников для возвышения или непомерного понижения цены, в намерении стеснить действия привозящих товары и препятствовать в дальнейшем их доставке в большем количестве — виновные подвергались тюремному заключению на срок от шести месяцев до года, если данная стачка привела к негативным последствиям — лишению некоторых сословных привилегий и заключению сроком от двух до трех лет<sup>5</sup>. В данной статье, наряду с термином «соглашение», который и в настоящий момент является ключевым в антимонопольном законодательстве, используется народное, исконно русское слово — «стачка». Существительному «стачка» соответствуют глаголы «стакнуться», «стакиваться», «стакаться», что означает «тайно сговориться», «условиться», «войти в соглашение для совместных действий». По Далю «стачка<sup>6</sup> — это круговая порука в нечистом деле, тайное условие и самый круг, обязавшийся поддерживать друг друга»;

- за подкуп участвующих в торгах — штраф в размере от 50 до 500 руб.<sup>7</sup>

Особой разновидностью нормы, закрепленной в ст. 1615 Уложения, были положения ст. 1130 (в редакции 1885 г. — ст. 913). Данная норма не входила в главу «О нарушении торговых уставов», а преследовала несколько иные цели. Общая задача ее заключалась в предотвращении преступлений против общественного благоустройства и благополучия, а прежде всего —

против благополучия продовольственного. Статьей устанавливалась ответственность «за стачку, сделку или другое соглашение торгующихся к возвышению цены на предметы продовольствия». Ответственность за нарушение указанной нормы определялась в ст. 1615 Уложения. Раздел VIII «О преступлениях и проступках против общественного благоустройства и благочиния» (ст. 1007–1851) в главе II «О нарушении постановлений для обеспечения народного продовольствия», ст. 1130 — раскрывал ответственность «за оптовый скуп предметов продовольствия на торгах прежде установленного на то времени»<sup>8</sup>. Виновные в данном деянии в зависимости от обстоятельств карались денежным взысканием от 50 до 500 руб. или арестом от трех недель до трех месяцев<sup>9</sup>.

В конце XIX — начале XX в. в России шел процесс образования крупных промышленных объединений, появились признаки их диктата на рынке, что ухудшало экономические условия в стране: вело к монополизму, свертыванию конкуренции. Министерство финансов России в 1893 г. через три года после принятия Конгрессом США Закона Шермана, направило в США группу экономистов, инженеров, юристов для изучения вопроса о синдикатах, союзах и трестах предпринимателей. Результатом этой поездки стал представленный в Министерство финансов доклад и первый разработанный закон против монополий<sup>10</sup>.

Для подготовки данного законопроекта была создана специальная комиссия, которая установила, что регламентации должны подлежать не только предпринимательские союзы, но также временные соглашения и полные слияния промышленных предприятий. Было признано также, что подобные соглашения не обязательно должны облекаться в форму уставов, но предприятия, вступившие в эти соглашения, обязывались сообщать о своем существовании в письменной форме в государственные органы. Запрещение подобных предпринимательских соглашений должно было проходить на основании действующих

<sup>4</sup> Кинёв А.Ю. Картели и другие антиконкурентные соглашения: право и практика; Федеральная антимонопольная служба. Москва — Берлин: Infotropic media, 2011. С. 6.

<sup>5</sup> Уложение о наказаниях уголовных и исправительных... С. 640.

<sup>6</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Типография А. Семена, 1865. 508 с.

<sup>7</sup> Уложение о наказаниях уголовных и исправительных... С. 642.

<sup>8</sup> Там же. С. 663.

<sup>9</sup> Там же. С. 664.

<sup>10</sup> Кулин А.А. Монополии в современной экономике России: сущность, особенности, антимонопольное регулирование: дис. ... канд. юрид. наук: 08.00.01. Воронеж, 2005. С. 92.



законов «в судебном, а не административном порядке»<sup>11</sup>.

Законопроект, внесенный в мае 1914 г. в Совет министров, содержал принципы уголовного преследования синдикатчиков за «не оправданные условиями производства понижение или повышение цены». Бдительный надзор за деятельностью монополистических объединений предполагалось вести при помощи Комитета по делам о предпринимательских союзах, в который должны были войти «управляющий отделов министерства и шесть постоянных представителей из лиц, научно и практически сведущих в торгово-промышленной деятельности». Однако законопроект так и остался на бумаге. Сильное влияние промышленного и синдикатного лобби не позволило юридически оформить закон и представить его для принятия<sup>12</sup>.

Таким образом, в дореволюционной России государство уделяло особое внимание развитию

принципов свободной конкуренции и предпринимало попытки по пресечению сговоров между торговцами и промышленниками.

Высокий уровень концентрации в российской экономике до 1917 г. позволял провести национализацию предприятий, сменив собственника, не меняя при этом структурного статуса. Таким новым собственником после Октябрьского переворота 1917 г. стало Советское государство. По мнению В.И. Ленина, это был естественный шаг для развития молодого государства, ибо «монополия есть переход от капитализма к более высокому статусу», а государственный капитализм и принудительное синдицирование являлись единственно верным путем достижения социализма<sup>13</sup>.

Ввиду планового характера экономики Советского Союза и отсутствия картелей как таковых, вопрос о противодействии им в этот период не стоял в повестке дня (за исключением, может быть, короткого промежутка времени

<sup>11</sup> Степанова М.М. Правовое регулирование конкуренции на современных товарных рынках : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2010. С. 35.

<sup>12</sup> Князева И.В. Антимонopolная политика в России : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Национальная экономика». 2-е изд., перераб. М. : ОМЕГА-Л, 2005. С. 163–165.

<sup>13</sup> Горбачева В.Ю. Формирование рыночных структур и конкурентной политики в современной России : дис. ... канд. юрид. наук: 08.00.01. СПб., 2010. 198 с.



в период нэпа)<sup>14</sup>. Это привело к тому, что только лишь в конце 80-х годов XX века появилось первое упоминание о конкуренции в законодательстве Советского Союза. В начале перестройки вопросы антимонопольной политики и формирования конкурентных отношений не были включены в стратегию экономических реформ. Однако необходимость экономического соревнования, главная цель которого — производство высококачественной и конкурентоспособной продукции для наиболее полного удовлетворения спроса потребителей, получила официальное признание.

В современной России мощным толчком к созданию новой законодательной базы регулирования конкуренции и монополии послужила Конституция РСФСР. Законом РСФСР от 15.12.1990 № 423-1 ее статья 17 была дополнена нормой, обязывающей государство не допускать монополизма в экономике<sup>15</sup>.

Особая роль в изменении институциональных основ государства и развитии конкуренции принадлежит Закону от 26.05.1988 № 8998-ХI «О кооперации в СССР». По мнению А.С. Сулакшиной, Закон СССР «О кооперации в СССР» предусматривал, что деятельность кооперативов призвана стимулировать развитие экономического соревнования, конкуренцию на рынке товаров, работ и услуг, а также способствовать всемерному повышению эффективности хозяйствования<sup>16</sup>. Конкуренция рассматривалась как стимул к удешевлению продукции, работ и услуг, снижению цен и тарифов. Однако механизм защиты конкуренции в то время отсутствовал.

Попытка разработки антимонопольного закона и программы демонополизации советской экономики была намечена в Постановлении Совета министров СССР «О демонополизации народного хозяйства» от 16 августа 1990 г. № 835, которым запрещались отдельные виды деятельности участников, занимающих доминирующее положение на рынке, а также исключалась возможность заключать неправомерные соглашения, препятствующие нормальному

функционированию рынка, развитию конкуренции и ущемляющие интересы предприятий и организаций — потребителей народного хозяйства и граждан. Рассматриваемое Постановление Совета министров СССР № 835 стало одним из первых последовательных нормативных правовых актов в Российской Федерации, в котором запрещались антиконкурентные соглашения<sup>17</sup>.

22 марта 1991 г. был принят первый в России антимонопольный закон — Закон РСФСР № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее — Закон), который в дальнейшем не раз пересматривался. С принятием вышеуказанного Закона в России начинается новый виток в развитии антимонопольного законодательства<sup>18</sup>.

Закон РСФСР № 948-1 очертил сферу применения антимонопольного закона: дал определения основным понятиям: «конкуренция», «доминирующее положение», «монополистическая деятельность», установил основные задачи и функции государственных антимонопольных органов. Он сыграл позитивную роль в становлении антимонопольного законодательства, но не был совершенен.

Изменения экономических условий, а также тот факт, что после 1992 г. был издан ряд основополагающих правовых актов, в том числе Конституция РФ, нормы которой непосредственно относились к конкуренции и монополистической деятельности хозяйствующих субъектов, привели к созданию нового Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>19</sup> (далее — Закон о защите конкуренции), который стал важным этапом в развитии антимонопольного законодательства современной России.

В Законе о защите конкуренции получили дальнейшее развитие правовые нормы, регулирующие вопросы антиконкурентных соглашений, где им, в частности, были посвящены ст. 11 (запрет на антиконкурентные соглашения и согласованные действия хозяйствующих

<sup>14</sup> Кинёв А.Ю. Картель — тайная монополия... С. 14.

<sup>15</sup> Степанова М.М. Правовое регулирование конкуренции на современных товарных рынках : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2010. 196 с.

<sup>16</sup> Сулакшина А.С. Соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию на товарных рынках в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2007. 189 с.

<sup>17</sup> Якунин В.И., Сулакшина А.С., Ахметзянова И.Р. Государственная конкурентная политика в России: состояние и проблемы // Труды центра. Вып. № 3. М. : Научный эксперт, 2006.

<sup>18</sup> Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

<sup>19</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

субъектов) и 16 (запрет на антиконкурентные соглашения с участием органов власти). Понятие «картель» в Законе о защите конкуренции в тот момент отсутствовало<sup>20</sup>.

2009 год ознаменовался принятием «второго антимонопольного пакета», которым были внесены изменения в Закон о защите конкуренции, КоАП РФ и в ст. 178 Уголовного кодекса РФ. Одной из основных целей внесенных изменений было решение ряда вопросов, касающихся привлечения к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. Например: уточнение положений ст. 11 Закона о защите конкуренции в части применения безусловных запретов (запретов *per se*) к «вертикальным» соглашениям хозяйствующих субъектов; регламентировано проведение внеплановых проверок без предварительного уведомления проверяемого лица о ее проведении в целях повышения эффективности раскрытия ограничивающих конкуренцию соглашений (картелей)<sup>21</sup>.

К 2012 году практика применения антимонопольного законодательства выявила необходимость закрепления на уровне закона ряда понятий, связанных с деятельностью картелей. Итогом генезиса правового регулирования картелей в России стало вступление в силу 6 января 2012 г. «третьего антимонопольного пакета». Основными новеллами данного пакета явились: четкое разграничение понятий «соглашения» и «согласованные действия», введение понятия «картель», изменения, которые касались полномочий антимонопольных органов и вопросов ответственности за антиконкурентные соглашения<sup>22</sup>.

Согласно новой редакции ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции картелем признаются соглашения между хозяйствующими субъектами — конкурентами, если такие соглашения приводят или могут привести:

- 1) к установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок;
- 2) к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;
- 3) к разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых

товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);

4) к сокращению или прекращению производства товаров;

5) к отказу от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями (заказчиками).

За нарушение антимонопольного законодательства предусмотрена и административная, и уголовная ответственность.

Для должностных лиц — участников картеля может наступать уголовная ответственность, предусмотренная статьей 178 УК РФ «Ограничение конкуренции»:

- штраф до 1 000 000 руб.;
- штраф в размере дохода осужденного за период до пяти лет;
- лишение свободы на срок до семи лет.

Применение уголовной ответственности возможно только в случае, если от действий картеля причинен крупный ущерб (более 10 млн рублей) гражданам, организациям или государству либо это повлекло извлечение дохода в крупном размере (более 50 млн рублей).

Такие «жесткие» меры используются только для пресечения таких картелей, которые сопряжены с причинением существенного вреда обществу, экономике — в виде ущерба или извлечения крупного дохода. Чаще всего участники антиконкурентных соглашений привлекаются к административной ответственности.

Статьей 14.32. Кодекса об административных правонарушениях установлена ответственность в виде фиксированных или оборотных штрафов:

- для должностных лиц:  
штраф 20 000–50 000 руб.;
- для юридических лиц:  
«оборотный штраф»;  
штраф 1 000 000–5 000 000 руб.

Наиболее специфической санкцией за антиконкурентные соглашения являются «оборотные» штрафы, исчисляемые исходя из выручки правонарушителя на товарном рынке (рынке, на котором совершено административное правонарушение).

Из статистических данных по наложенным ФАС России штрафам следует, что большинство

<sup>20</sup> Кинёв А.Ю. Картель — тайная монополия... С. 64.

<sup>21</sup> Там же. С. 146.

<sup>22</sup> Пузыревский С. Третий антимонопольный пакет // Предпринимательство и право: информационно-аналитический портал. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=985>



штрафов за совершение нарушений антимонопольного законодательства являются «оборотными».

В соответствии с ч. 1 ст. 14.32 КоАП РФ «оборотные» штрафы на юридических лиц накладываются в размере «от одной сотой до пятнадцати сотых размера суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо размера суммы расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо от одной десятой до одной второй начальной стоимости предмета торгов, но не менее ста тысяч рублей, а в случае, если сумма выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо сумма расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, превышает 75 процентов совокупного размера суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг)...»<sup>23</sup>.

Важно, что наряду с наказанием за совершенное правонарушение, примечанием к ст. 14.32 КоАП РФ предусмотрена возможность освобождения от ответственности в случае добровольного прекращения правонарушения и сотрудничества с антимонопольными органами.

Это, во-первых, позволяет антимонопольным органам своевременно раскрывать и доказывать правонарушения данной категории, характеризующиеся высокой латентностью, а во-вторых, создает возможность для правонарушителя самостоятельно, по собственной инициативе прекратить противоправную деятельность (как свою, так и других участников картеля) без наступления негативных последствий.

Подводя итог сказанному, хотим отметить, что установленное законодательством Российской Федерации за картели наказание в виде оборотных штрафов соответствует существующим в данной области международным практикам.

Оборотные штрафы являются результатом генезиса наказания за картели от сожжения и привязывания к позорному столбу (больше

напоминающих физическую расправу) до цивилизованного, основанного на экономических рычагах воздействия наказания. Они напрямую зависят от выручки компании правонарушителя, что позволяет дифференцированно подходить к вопросу наказания и крупных компаний, и компаний малого и среднего бизнеса.

Также необходимо учесть, что наличие четкого, однозначного, законодательно определенного механизма исчисления размера административного штрафа, например, от совокупной выручки правонарушителя, позволяет повысить эффективность правоприменения (а следовательно, и регулятивного воздействия) административных норм, существенно экономит организационные ресурсы государственного органа при правоприменении.

Полагаем, что оборотные штрафы являются одним из важных, эффективных и перспективных видов наказания за картели, которые наиболее всего соответствуют характеру и общественной опасности данных правонарушений. 

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гольдштейн И.М. Курс лекций экономической политики. М., 1907.
2. Горбачева В.Ю. Формирование рыночных структур и конкурентной политики в современной России : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. СПб., 2010. 198 с.
3. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М. : Типография А. Семена, 1865. 508 с.
4. Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.
5. Кинёв А.Ю. Картели и другие антиконкурентные соглашения: право и практика; Федеральная антимонопольная служба. Москва — Берлин : Infotropic media, 2011. С. 6.
6. Кинёв А.Ю. Картель — тайная монополия : сборник статей и интервью. М. : Изд-во Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2012.
7. Князева И.В. Антимонопольная политика в России : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «На-

<sup>23</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 08.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015).

циональная экономика». 2-е изд., перераб. М. : ОМЕГА-Л, 2005. С. 163–165.

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 08.06.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015).

9. Крашенинникова Н.А. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и новейшее время). М. : Зерцало, 1999.

10. Кулин А.А. Монополии в современной экономике России: сущность, особенности, антимонопольное регулирование : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01. Воронеж, 2005. С. 92.

11. Пузыревский С. Третий антимонопольный пакет // Предпринимательство и право: информационно-аналитический портал. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=985>

12. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Книги 1–1П. М., 1993. С. 255.

13. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

14. Степанова М.М. Правовое регулирование конкуренции на современных товарных

рынках : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2010. С. 35.

15. Степанова М.М. Правовое регулирование конкуренции на современных товарных рынках : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2010. 196 с.

16. Сулакшина А.С. Соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию на товарных рынках в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2007. 189 с.

17. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. 1845. С. 640.

18. Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 9 декабря. № 278 ; Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 50. Ст. 7343.

19. Якунин В.И., Сулакшина А.С., Ахметзянова И.Р. Государственная конкурентная политика в России: состояние и проблемы // Труды центра. Вып. № 3. М. : Научный эксперт, 2006.



# Выдержки из Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год

## 1. КОНКУРЕНТНАЯ СРЕДА И ЗАЩИТА КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 1.1. Защита и поддержка конкуренции: государственный подход

Актуальность защиты конкуренции и неуклонного проведения в жизнь антимонопольной политики в качестве приоритетного направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации применительно к различным аспектам социально-экономического развития страны неоднократно подтверждалась на самом высоком уровне.

Так, Президент Российской Федерации Владимир Путин в своих выступлениях постоянно напоминает, что экономика должна работать по законам честной конкуренции. И напротив, такие противоправные действия, как коррупция, уход от налогов, использование других криминальных и полукриминальных схем деформируют предпринимательскую среду, лишают добросовестных бизнесменов стимулов к развитию<sup>1</sup>.

Обращаясь 4 декабря 2014 года с ежегодным посланием к Федеральному Собранию, Президент России сделал особый акцент на том, что конкуренция является решающим фактором повышения качества услуг социальной сферы<sup>2</sup>. Он также отметил, что конкуренцию надо развивать более настойчиво, привлекая к государственно-частному партнерству малый и средний бизнес<sup>3</sup>.

О важности эффективной конкурентной среды для будущего государства неоднократно

говорил Председатель Правительства Российской Федерации Дмитрий Медведев: «Так устроен мир: когда нет конкуренции, начинается снижение качества, это касается Советского Союза, России, любой другой страны — рынок закрывается, а конкуренция падает»<sup>4</sup>. И наоборот, чем выше уровень конкуренции, тем больше качественной продукции появляется на рынке, что положительно сказывается на экономике страны. При этом, по словам Дмитрия Медведева, в условиях жесткой конкуренции выживают те, кто быстрее реагирует на требования рынка<sup>5</sup>.

Тот факт, что недостаточная степень конкурентной борьбы является главной системной проблемой государства, отмечал и заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Аркадий Дворкович. Одновременно он указывал на те методы, которые позволяют с ней справиться: «Если это недостаток производителей, то мы субсидируем новые инвестиционные проекты, которые дают возможность производить подобные товары; если есть проблемы на уровне торговли, то главный рецепт — возрождение небольших магазинов, ярмарок, цивилизованных рынков, мобильной торговли»<sup>6</sup>. Затрагивая актуальную на сегодняшний день проблему повышения цен, он особо подчеркнул, что главными инструментами их стабилизации являются именно рост конкуренции и увеличение объемов предложения продукции<sup>7</sup>.

В последнее время, в связи с введением в отношении Российской Федерации внешне-экономических санкций, вопросы свободного

<sup>1</sup> URL: <http://radiomayak.ru/news/article/id/303424>

<sup>2</sup> URL: <http://73online.ru/readnews/31548>

<sup>3</sup> URL: <http://ria.ru/politics/20141008/1027440171.html#14268421545333&message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration>

<sup>4</sup> URL: [http://www.rusdialog.ru/news/5165\\_1411203622](http://www.rusdialog.ru/news/5165_1411203622)

<sup>5</sup> URL: [http://expert.ru/2014/12/9/legpromu-dali-shans\\_1/?ny](http://expert.ru/2014/12/9/legpromu-dali-shans_1/?ny)

<sup>6</sup> URL: [http://www.itv.ru/sprojects\\_edition/si5756/fi35957](http://www.itv.ru/sprojects_edition/si5756/fi35957)

<sup>7</sup> URL: <http://tass.ru/ekonomika/1537628>

доступа к рынкам товаров и услуг приобрели особую остроту. По мнению российского руководства, эти санкции носят явно антиконкурентный характер. Так, Президент России, говоря о мерах защиты отечественного бизнеса, необходимых в текущей экономической ситуации, указывал, что интересам национальной безопасности соответствует такое положение вещей, когда производители из разных стран находятся в равных условиях, когда существует здоровая конкуренция<sup>8</sup>. Обращаясь к членам Международного дискуссионного клуба «Валдай», Владимир Путин высказал свое мнение о том, что санкции не только наносят ущерб экономике России, но и подрывают основы мировой торговли и правила ВТО, принципы незыблемости частной собственности, расшатывают либеральную модель глобализации, основанную на рынке, свободе и конкуренции<sup>9</sup>.

Говоря на заседании Государственного Совета РФ о запрете на ввоз в Россию импортных продуктов из стран Евросоюза, Президент России заявил, что эта мера вызвана необходимостью защитить интересы россиян. «Введенные против нашей страны ограничения — это не что иное, как отказ от базовых принципов ВТО некоторыми нашими партнерами. Нарушается принцип равенства условий доступа всех стран и участников экономической деятельности к рынкам товаров и услуг, игнорируются режим наибольшего благоприятствования в торговле и принцип справедливой и свободной конкуренции»<sup>10</sup>.

Высшими руководителями государства отмечается, что внешнеэкономические санкции необходимо учитывать как фактор, определяющий условия работы хозяйствующих субъектов в Российской Федерации, дающий им дополнительную возможность научиться работать в условиях жесткой конкуренции<sup>11</sup>. С другой стороны, они являются основанием для введения ответных мер, необходимых для соблюдения собственных интересов страны, для ее дальнейшего развития и защиты отече-

ственных товаропроизводителей и российских рынков от недобросовестной конкуренции<sup>12</sup>.

Вопросы защиты конкуренции важны для развития не только экономики страны в целом, но и отдельных ее отраслей, в первую очередь тех, что составляют фундамент стабильности государства. Так, говоря о нынешнем состоянии и перспективах агропромышленного комплекса, Президент России подчеркивал, что «сам факт предоставления рынка собственной страны для наших аграриев создает им лучшие условия для конкуренции и для развития»<sup>13</sup>. При этом Владимир Путин обещал, что государство умножит свои усилия, направленные на создание условий для дальнейшего подъема сельского хозяйства. Он высказал уверенность в том, что в результате принятых мер сельчане станут хозяевами не только на собственном внутреннем рынке, но и серьезно усилят свои позиции в международной конкуренции<sup>14</sup>.

Другой базовой составляющей экономики, в которой конкуренция представляет собой решающий фактор развития, является социальная сфера. Именно поэтому, по мнению российского руководства, так важно исключить в этой области все проявления дискриминации, убрать все организационные и административные барьеры<sup>15</sup>.

Не менее важным для будущего страны является развитие современных технологий и информационных систем. На этом акцентировал внимание глава страны, обращаясь к экспертам, специализирующимся на изучении внешней и внутренней политики России: «Основные направления сегодняшней конкуренции — экономико-технологическое и идейно-информационное»<sup>16</sup>.

О решающем влиянии конкуренции на повышение качества оказываемых гражданам услуг заявлял Председатель Правительства Российской Федерации. В частности, он рекомендовал сделать упор на развитии условий конкуренции в таких сферах, как образовательные услуги, в том числе частный дошкольный

<sup>8</sup> URL: <http://www.u-f.ru/News/u341/2014/08/05/682809>

<sup>9</sup> URL: <http://www.interfax.ru/world/403739>

<sup>10</sup> URL: <http://nv.ua/world/Putin-Zapret-importnyh-tovarov-zabota-o-rossiyanah--12556.html>

<sup>11</sup> URL: <http://www.rg.ru/2014/04/22/vlast-site.html>

<sup>12</sup> URL: [http://rtyva.ru/press\\_center/news/other\\_news/10839/](http://rtyva.ru/press_center/news/other_news/10839/)

<sup>13</sup> URL: <http://www.rg.ru/2014/08/29/apk-site-anons.html>

<sup>14</sup> URL: <http://yasonews.ru/mnenie/504/>

<sup>15</sup> URL: <http://www.baltinfo.ru/2014/12/04/Iz-reputacii-konkretnykh-bolnic-i-shkol-skladyvaetsya-reputatsiya-gosudarstva---Putin-465383>

<sup>16</sup> URL: <http://viperson.ru/wind.php?ID=673065>



сектор<sup>17</sup>, транспортные услуги, в том числе создание авиакомпаний-лоукостеров<sup>18</sup>, услуги жилищно-коммунального хозяйства, которыми недовольны более 60% потребителей<sup>19</sup>.

Одним из ключевых инструментов расширения конкуренции во всех отраслях должно стать совершенствование системы государственных закупок. Для этого принимаются комплексные меры, о которых глава государства говорил в послании к Федеральному Собранию. Правительству России было поручено сделать все необходимое, чтобы расширить доступ малых и средних предприятий к закупкам госкомпаний, в том числе четко определить обязательный годовой объем таких закупок у малого и среднего бизнеса. Десятки и сотни миллиардов рублей, полученные от этой деятельности, должны стать источником развития для отечественного предпринимательства.

«Естественно, что продукция наших поставщиков должна отвечать жестким условиям как по качеству, так и по цене. Кроме того, нельзя допускать и внутреннего монополизма. Подчеркну, разумное, именно разумное импортозамещение — это наш долгосрочный приоритет независимо от внешних обстоятельств»<sup>20</sup>.

Здоровая конкуренция является важнейшей составляющей экономического роста страны и залогом ее успешного развития. Поэтому для расширения конкурентной среды, по заверениям Председателя Правительства Российской Федерации, будет продолжен курс на сокращение избыточного присутствия государства и проведение продуманной антимонопольной политики<sup>21</sup>. В этих же целях, по словам Дмитрия Медведева, правила работы на рынке будут меняться только современными методами, в первую очередь через развитие конкуренции, а такой метод, как государственное регулирование цен на продовольствие, использоваться не будет<sup>22</sup>.

Общепризнанно, что конкурентная среда должна развиваться не только на федеральном, но и на региональном уровне. В последнем послании к Федеральному Собранию глава

государства заявил: «Россия уже значительно продвинулась в улучшении делового климата. На федеральном уровне в основном сформирована новая законодательная база. Сейчас важно перенести акцент на качество правоприменения, в партнерстве с бизнесом содействовать распространению так называемых лучших практик в регионах, использовать для этого национальный рейтинг инвестиционного климата».

Одновременно насущные проблемы развития конкуренции решаются не только на государственном, но и на межгосударственном уровне. Об этом российский лидер заявил на заседании Высшего евразийского экономического совета, которое состоялось в Астане. Владимир Путин подчеркнул, что страны Таможенного союза намерены активно стимулировать добросовестную конкуренцию и осуществлять эффективную защиту бизнеса<sup>23</sup>.

Все сказанное наглядно демонстрирует, что проведению в жизнь антимонопольной политики и широкому развитию сферы конкуренции в Российской Федерации уделяется самое пристальное внимание, в том числе на государственном уровне.

### *1.2. Основные результаты антимонопольного контроля и поддержания условий для конкуренции на рынках Российской Федерации: итоги 2014 года*

На итоговой коллегии ФАС России 12 марта 2014 года первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов подчеркнул: «Первостепенной задачей ФАС в этом году является **движение по Дорожной карте**<sup>24</sup>». Среди иных задач, которые должна решать ФАС России в 2014 году, были определены следующие:

- **принятие «четвертого антимонопольного пакета» и поправок в статью 178 УК РФ;**
- **сокращение количества мелких расследований и дел;**

<sup>17</sup> URL: [http://www.tvk.tv/news/detail.php?IBLOCK\\_ID=&ELEMENT\\_ID=7589690](http://www.tvk.tv/news/detail.php?IBLOCK_ID=&ELEMENT_ID=7589690)

<sup>18</sup> URL: <http://www.business-gazeta.ru/article/102509/>

<sup>19</sup> URL: <http://runews24.ru/russia/chelyabinsk/07062014-oplata-uslug-zhkh.html>

<sup>20</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173>

<sup>21</sup> URL: <http://www.iarex.ru/articles/46886.html>

<sup>22</sup> URL: <http://fishnews.ru/news/25681>

<sup>23</sup> URL: [http://www.gazeta.ru/business/news/2014/05/29/n\\_6191469.shtml](http://www.gazeta.ru/business/news/2014/05/29/n_6191469.shtml)

<sup>24</sup> Основные результаты реализации «дорожной карты» по развитию конкуренции приведены в разделе 1.3 настоящего Доклада.

- **принятие Правил недискриминационного доступа в ряде отраслей;**
- **реформирование системы госзаказа для нужд малого и среднего бизнеса;**
- **ужесточение норм Федерального закона № 223-ФЗ;**
- **применение методов административного обжалования в строительстве.**

***Принятие «четвертого антимонопольного пакета» и поправок в статью 178 УК РФ. Сокращение количества мелких расследований и дел***

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации одобрен в первом чтении «Четвертый антимонопольный пакет».

Законопроект разработан в целях реализации пункта 25 Плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году (т.н. «антикризисный план»). Принятие законопроекта позволит исключить применение антимонопольного законодательства к субъектам, не обладающим существенной рыночной властью.

Одним из существенных изменений является введение иммунитета в отношении злоупотребления доминирующим положением и заключения соглашений между участниками одного рынка (кроме картелей и запрещенных «вертикальных» соглашений) для хозяйствующих субъектов с совокупной выручкой менее 400 млн руб. Исключения не будут касаться естественных монополий, финансовых организаций и компаний с государственным участием.

Одновременно проектом предложено исключить из статьи 5 Закона о защите конкуренции нормы о том, что доминирующим может быть признано положение хозяйствующего субъекта с долей менее 35%.

Кроме того, законопроект предусматривает сокращение оснований проведения внеплановых проверок субъектов малого предпринимательства. Проверки по заявлению юридических лиц и граждан будут проводиться после согласования с органами прокуратуры. Исключения составят проверки по выявлению картелей, для них сохранится существующий порядок «внезапных» проверок.

Также проект поправок предусматривает внесение изменений в Федеральный закон

«О государственном регулировании торговой деятельности», исключая из-под регулирования этого закона компании с оборотом менее чем 400 млн рублей.

25 декабря 2014 г. Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу разработанный ФАС России в целях совершенствования уголовной политики в сфере экономики проект поправок к проекту федерального закона «О внесении изменений в **статью 178 Уголовного кодекса** Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Изменения в статью 178 УК РФ устанавливают более высокий порог ущерба и дохода, что позволит исключить уголовную ответственность для субъектов малого предпринимательства. Поправки отменяют преследование за неоднократное злоупотребление доминирующим положением.

Документ исключает уголовную ответственность за злоупотребление доминирующим положением, поскольку за злоупотребление доминирующим положением у ФАС России есть эффективный механизм воздействия на компании — это риски оборотных штрафов. Также законопроект конкретизирует порядок освобождения от уголовной ответственности лица, содействующего раскрытию такого преступления. Законопроект одобрен во втором чтении.

***Принятие Правил недискриминационного доступа в ряде отраслей***

Утверждены Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи (Постановление Правительства Российской Федерации от 29.11.2014 № 1284).

ФАС России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам по **транспортировке газа по магистральным газопроводам**, Правил подключения (технологического присоединения) к магистральным газопроводам, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее — проект Правил). Проект Правил направлен на оптимизацию существующей системы доступа организаций к магистральным газопроводам. Так, вводится понятие «свобод-



ной мощности магистрального газопровода» и «магистрального газопровода», что создает равные условия доступа к мощностям магистральных газопроводов.

Кроме того, ФАС России ведется работа над проектом постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к газораспределительным сетям в Российской Федерации» (далее — проект Положения), предусматривающим отмену действующего постановления Правительства Российской Федерации от 24.11.1998 № 1370 «Об утверждении положения об обеспечении доступа организаций к местным газораспределительным сетям». Проект Положения направлен на оптимизацию существующей системы доступа организаций к газораспределительным сетям, обеспечивающим поставку газа до конечных потребителей. Проект Положения уточняет определение свободной мощности газораспределительных сетей и создает равные условия доступа к указанным мощностям для организаций группы лиц ОАО «Газпром» и независимых организаций. Введение этого принципа позволит упростить доступ потребителей к газораспределительным сетям.

При этом предусматривается введение существенных условий договора об оказании услуг по транспортировке газа, что необходимо для нормативного закрепления основных положений договора в целях исключения возможных случаев дискриминации независимых от собственников газораспределительных сетей потребителей услуг по транспортировке газа путем предъявления необоснованных требований со стороны организаций, осуществляющих транспортировку газа по газораспределительным сетям.

#### ***Ужесточение норм Федерального закона № 223-ФЗ***

В 2014 году вступил в силу Федеральный закон от 05.05.2014 № 122-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», устанавливающий административную ответственность в отношении заказчиков за нарушение требований законодательства Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц (разработчик — ФАС России).

ФАС России осуществляет ведение реестра недобросовестных поставщиков в соответствии

с постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)». По состоянию на 31.12.2014 в Реестр недобросовестных поставщиков включено 156 реестровых записей в отношении 142 участников закупок, уклонившихся от заключения договора, поставщиков (исполнителей, подрядчиков), договор с которыми расторгнут в связи с существенным нарушением ими договора.

#### ***Применение методов административного обжалования в строительстве***

В декабре 2013 года Государственной Думой в первом чтении был принят проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления процедуры административного обжалования решений и (или) действий (бездействия) уполномоченных органов в градостроительной сфере).

В целях подготовки к рассмотрению законопроекта во втором чтении (запланировано во втором квартале 2015 года) ФАС России подготовлен и в октябре 2014 года внесен в Правительство Российской Федерации Проект поправок, подготовленных во исполнение решений, принятых Правительством Российской Федерации.

Законопроект предусматривает, что ФАС России будут рассматриваться жалобы по «короткой процедуре» на решения и (или) действия (бездействие) органов власти (органов местного самоуправления) и организаций, эксплуатирующих сети инженерно-технического обеспечения, принятые в рамках исчерпывающих перечней процедур в сфере строительства, установленных Правительством Российской Федерации. При этом рассмотрение будет осуществляться в 7-дневный срок в целях оперативного восстановления прав субъектов градостроительной деятельности, а должностные лица, допустившие нарушение, могут быть привлечены к административной ответственности — вплоть до дисквалификации.

В связи с принятием Указа Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» Правительством Российской Федерации перед ФАС России

была поставлена задача по реализации мер, направленных на обеспечение сбалансированности товарных рынков и недопущение ускоренного роста цен на сельскохозяйственную и продовольственную продукцию.

В рамках реализации поставленной задачи ФАС России был организован мониторинг оптово-отпускных цен в отношении определенного перечня социально значимых продуктов питания, реализуемых хозяйствующими субъектами, занимающими существенную долю на региональных рынках. В перечень товаров, подлежащих мониторингу, были включены говядина (кроме бескостного мяса), свинина (кроме бескостного мяса), куры (кроме окорчков), рыба мороженая неразделанная, масло сливочное, молоко питьевое, картофель, капуста белокочанная свежая, лук репчатый, морковь, яблоки и гречневая крупа.

Кроме того, для получения оперативной информации о ценовой ситуации на продовольственных рынках на официальном сайте ФАС России и сайтах его территориальных органов были организованы «горячие линии».

Результаты мониторинга цен, а также анализа поступающей на «горячую линию» информации от граждан и хозяйствующих субъектов являлись основанием для проведения ФАС России и его территориальными органами контрольных мероприятий на тех рынках сельскохозяйственного сырья и продовольствия, на которых отмечалось наибольшее повышение цен. В частности, ФАС России были проведены массовые проверки на рынках мяса птицы и свинины, гречневой крупы, хлеба и муки, семян подсолнечника, сахара.

Принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который направлен на расширение практики применения концессионных соглашений, упрощение заключения концессионных соглашений, привлечение в государственный сектор экономики частных инвестиций, увеличение круга участников концессионных соглашений, развитие добросовестной конкуренции.

Законом № 343-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон 57-ФЗ «О порядке осу-

ществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации, которые исключают неопределенность в его применении (вступили в силу 06.12.2014). У иностранных инвесторов появилась возможность продлить срок действия выданного ранее решения о предварительном согласовании сделки без повторной подачи документов и прохождения всей процедуры.

В рамках реализации пунктов 35–38 Плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 1144-р, ФАС России разработаны и внесены в Правительство Российской Федерации проекты постановлений Правительства, направленные на введение типовых форм заявок на технологическое присоединение; соглашения о перераспределении мощности; типовых форм договоров энергоснабжения (купли-продажи) электрической энергии (мощности).

В 2014 году запущен пилотный проект по реализации **круглого леса** посредством **биржевых торгов** в Иркутской области<sup>25</sup>. ФАС России принимал активное участие в подготовке правовой базы, а также в создании порядка реализации лесоматериалов на товарных биржах.

Механизм реализации лесоматериалов на территории Российской Федерации посредством участия в биржевых торгах позволит отечественным предпринимателям максимально эффективно отслеживать рынок лесоматериалов: изменение ценового уровня, анализ конъюнктуры рынка лесоматериалов, динамику уровня обеспеченности, спроса и предложений.

24 октября 2014 года на Санкт-Петербургской Международной Товарно-сырьевой Бирже (далее — СПМТСБ) состоялись первые **биржевые торги природным газом**. Проект реализован в рамках исполнения протокола Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности от 4 июля 2014 года № А4-26-368. Во исполнение решения президентской комиссии по ТЭК на площадке

<sup>25</sup> В рамках выполнения поручения Президента Российской Федерации от 07.05.2013 № ПР-1037 (п. 1, подп. «и») по организации биржевой торговли лесом.



ФАС России была организована совместная с Банком России, Минэнерго, СПМТСБ, ОАО «НК «Роснефть» и ОАО «Газпром» работа по запуску биржевых торгов.

Федеральным законом Российской Федерации от 22.12.2014 № 438-ФЗ внесены изменения в статьи 23.48 и 23.74 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, касающиеся отнесения к подведомственности антимонопольных органов рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 6 статьи 14.24 «Нарушение законодательства об организованных торгах» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с одновременным исключением их из юрисдикции Банка России.

Вносимые изменения обусловлены отсутствием у Банка России полномочий по контролю за хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговлю наличным товаром во внебиржевом сегменте, в том числе нефтью и нефтепродуктами (указанные полномочия есть у ФАС России).

Принят совместный приказ ФАС России и Минэнерго России от 12.01.2015 № 3/15/3 «О внесении изменений в приказ ФАС России и Минэнерго России от 30.04.2013 № 313/13/225 «Об утверждении минимальной величины продаваемых на бирже нефтепродуктов и требований к биржевым торгам, в ходе которых заключаются сделки с нефтепродуктами хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на соответствующих товарных рынках». Указанное изменение обеспечит повышение прозрачности ценообразования и снизит возможность искажения цены отдельными компаниями на рынке СУГ.

Кроме того, предполагается введение дополнительной биржевой торговой сессии, призванной удовлетворять потребности в том числе занимающих доминирующее положение хозяйствующих субъектов по покупке СУГ и нефтепродуктов, что в свою очередь должно способствовать повышению объективности данных при расчете соответствия реализованных на бирже объемов установленной минимальной величины.

Мониторинг розничного сегмента рынка нефтепродуктов дал основу для создания в сен-

тябре 2014 года интерактивного модуля в виде карты Российской Федерации. Данный модуль отображает ценовую ситуацию в розничном сегменте рынка нефтепродуктов, в каждом регионе Российской Федерации. Кроме того, модуль дает возможность просмотреть ценовую ситуацию в целом по Российской Федерации, по каждому округу в отдельности, по каждой нефтяной компании, по каждому виду нефтепродукта, а также за любой отрезок времени начиная с января 2013 года. Информация обновляется еженедельно.

Размещение интерактивной карты на официальном сайте ФАС России позволит любому потребителю ориентироваться в ценовой ситуации на розничном рынке нефтепродуктов, а также получать информацию о структуре этого рынка.

В целях устранения негативных практик на рынке автомобилей, запасных частей и сервисного обслуживания Ассоциацией европейского бизнеса в России по согласованию и при методической поддержке ФАС России был разработан Кодекс поведения автопроизводителей (далее — Кодекс), который определил основные принципы взаимодействия автопроизводителей и дистрибьюторов с дилерами и независимыми сервисными станциями. Основная цель разработки этого документа — формирование прозрачных недискриминационных правил взаимодействия между автодистрибьюторами и дилерами.

В целях оценки эффективности применения Кодекса ФАС России организован сбор информации от участников рынка, по результатам анализа которой можно утверждать, что снизилось количество обращений на действия официальных автодистрибьюторов в части отказов от сотрудничества с сервисными станциями и неофициальными дилерами на территории Российской Федерации.

ФАС России рассматривается возможность распространения опыта внедрения Кодекса на иные товарные рынки.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 1489 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с упразднением Федеральной службы по оборонному заказу» с 1 января 2015 г. Федеральной анти-

монополюющей службе переданы функции по контролю за соблюдением законодательства в сфере **государственного оборонного заказа** (далее — ГОЗ) в части контроля размещения и исполнения ГОЗ, а также контроля за соблюдением порядка ценообразования на продукцию, поставляемую по ГОЗ, формированием и применением государственных регулируемых цен на такую продукцию при размещении и выполнении оборонного заказа. В дополнение к имеющимся у ФАС России функциям по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства указанные изменения позволят ФАС России сформировать комплексный подход к осуществлению контроля и надзора в сфере ГОЗ и повысить эффективность предотвращения и пресечения нарушений в данной сфере.

В 2014 году ФАС России подготовлен проект нормативного правового акта, предусматривающего порядок и сроки перехода на международный принцип исчерпания прав на товарные знаки в Российской Федерации<sup>26</sup>.

Переход к международному принципу исчерпания прав на товарный знак будет способствовать увеличению внутрибрендовой конкуренции путем увеличения количества хозяйствующих субъектов, импортирующих товар на территорию Российской Федерации, что в итоге создаст предпосылки для снижения розничных цен на товары правообладателя и создаст возможность свободного перемещения на территории Российской Федерации товаров, товарные знаки на которых были законно размещены правообладателем за пределами Российской Федерации.

Изменение принципа исчерпания прав имеет большое значение, поскольку на ряде рынков национальный принцип исчерпания исключительных прав может привести к тяжелым последствиям (недостаточность или дороговизна лекарственных средств и медицинской техники), а также ограничивает возможности для конкуренции в целом.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.2014 № 871 утверждены разработанные с участием ФАС России Правила формирования перечней лекарственных препаратов, предусмотренных законодательством

Российской Федерации. Новый порядок, в частности:

- 1) сделал процедуры формирования перечней открытыми и прозрачными;
- 2) предотвратил конфликт интересов, а также минимизировал риски принятия решений участниками процесса, имеющими личную заинтересованность, за счет введения требований;
- 3) ввел требование ежегодного пересмотра перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов;
- 4) предусмотрел право заявителя в следующем календарном году подать доработанные предложения, в случае невключения препарата в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов в текущем году — при наличии уточненных данных.

Приняты разработанные с участием ФАС России поправки в Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

Указанными нормами исключены механизмы недобросовестной конкуренции на фармацевтическом рынке, в том числе со стороны иностранных производителей, в части исключения понятия «оригинальных препаратов», 6-летнего срока защиты прав производителей «оригинальных препаратов», возможности ввозить в Российскую Федерацию препараты, не соответствующие правилам надлежащей производственной практики, выпуска на рынок препарата, не находящегося затем в обращении (в целях затягивания начала процедуры регистрации дженерика) и т.д.

Поправками установлены обязательные требования к лекарственным препаратам на всех стадиях их обращения, в том числе произведенным за пределами России, что обеспечит равные условия производителям лекарств.

С 5 ноября 2014 вступил в силу разработанный ФАС России Федеральный закон от 04.11.2014 № 333-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения положений, устанавливающих преимущества для отдельных хозяйствующих субъектов» (далее — Федеральный закон № 333-ФЗ).

<sup>26</sup> Пункт 4 протокола совещания у первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова № ИШ-П8-61 от 21.05.2013.



Данный Федеральный закон исключил из законодательства нормы, в соответствии с которыми денежные средства названных в этих законодательных актах категорий граждан<sup>27</sup> могут быть размещены только в банках, не менее половины акций (долей) которых принадлежит Российской Федерации.

Законодательно закреплён конкурентный механизм формирования органов управления единого общероссийского профессионального объединения страховщиков, осуществляющих ОСАГО (Российского союза автостраховщиков — РСА). Федеральный закон от 21.07.2014 № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» закрепила конкурентный механизм формирования органов управления РСА, основанный на принципах равенства прав всех членов объединения на выдвижение кандидатур в названный орган управления и учитывающий также интересы средних и мелких страховщиков, оказывающих услуги на рынке ОСАГО.

В 2014 году внедрялись **лучшие региональные практики**:

- Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации — «пилотное» внедрение в Республике Татарстан, Хабаровском крае, Волгоградской, Нижегородской и Ульяновской областях и г. Санкт-Петербурге<sup>28</sup> (ФАС России, Минэкономразвития России, Агентство стратегических инициатив и Аналитический центр при Правительстве РФ оказывали содействие внедрению Стандарта развития конкуренции в этих регионах);
- принятие и реализация отраслевых «дорожных карт» по развитию конкуренции в регионах России;
- дальнейшая реализация региональных программ развития конкуренции;
- продолжена практика подготовки и размещения в Интернете «Черной и Белой книг проконкурентных и антиконкурентных региональных практик»;
- ФАС России впервые разработала методику и сформировала рейтинг субъектов Российской Федерации по степени интенсивности конкуренции и состоянию конкурентной среды.

<sup>27</sup> Опекуну и попечителю, дети, оставшиеся без попечения, и (или) дети-сироты, которые покинули воспитательные или иные социальные учреждения, а также обучались за счет средств федерального бюджета в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях.

<sup>28</sup> Основные результаты внедрения регионального Стандарта содействия развитию конкуренции приведены в приложении 2 к настоящему Докладу.

**Кинёв А.Ю., Франскевич О.П.**

**Защита и развитие конкуренции в Российской Федерации**

*Поддержка конкуренции является одним из основополагающих принципов конституционного строя. Такая поддержка осуществляется посредством защиты и развития конкуренции. В статье рассматриваются особенности и проблемы развития конкуренции и ее административно-правовой защиты, предлагаются пути их решения.*

**Ключевые слова:** конкуренция, административно-правовая защита конкуренции, развитие конкуренции, антимонопольное законодательство, ответственность.

**Kinyov Aleksandr Yu.,** Doctor of Juridical Sciences, Deputy Head of the FAS of Russia, Head of the Competitive Law Department at Speransky Faculty of Law of RANEPa;

**Franskevich Olga P.,** Postgraduate student of Katanov Khakassian State University, Deputy Head of Anti-Cartel Department of the FAS of Russia

**Protection and development of competition in the Russian Federation**

*Support for the competition is one of the fundamental principles of the constitutional system. This support is provided through the protection and development of competition. The paper discusses the features and problems development of competition, regulatory and legal protection. Proposed some ways to improve such protection.*

**Key words:** competition; regulatory and legal protection; development of competition; antimonopoly law; responsibility.

**Егорова М.А.**

**Недостатки легитимной дефиниции категории «экономическая концентрация» в российском антимонопольном законодательстве**

*В статье указывается на существующие недостатки легитимной дефиниции категории «экономическая концентрация» и предлагаются варианты совершенствования норм п. 21 и п. 22 ст. 4 Закона о защите конкуренции.*

**Ключевые слова:** конкуренция; антимонопольное регулирование; экономическая концентрация; сделки; объект экономической концентрации.

**Egorova Maria A.,** Chair of Entrepreneurial and Corporate Law faculty of M.M. Speransky of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Doctor of Juridical Sciences, Professor of the Entrepreneurial and Corporate Law Department, Deputy Editor-in-Chief of “Yurist” magazine of “Yurist” Publishing Group

**Deficiencies of the legitimate definition of “economic concentration” category in the Russian antimonopoly law**

*In the clause «economic concentration» is underlined existing lacks of a legitimate definition of a category and variants of enhancement of rates of item 21 and item 22 of item 4 of the Law on competition protection are offered.*

**Key words:** a competition; antimonopoly adjustment; economic concentration; transactions; object of economic concentration.

**Пузыревский С.А.**

**Развитие антимонопольного законодательства в рамках четвертого антимонопольного пакета**

*В статье рассматриваются предлагаемые в рамках четвертого антимонопольного пакета изменения в Федеральный закон «О защите конкуренции» и некоторые другие законодательные акты. Раскрывается суть предлагаемых изменений, и анализируются возможные экономические эффекты от принятия предлагаемых поправок. Особое внимание уделено положениям законопроекта, направленным на сокращение административных ограничений субъектов предпринимательской деятельности, определение критериев допустимости соглашений о совместной деятельности, конкретизацию форм недобросовестной конкуренции, расширение процессуальных гарантий и повышение открытости процедуры рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства.*

**Ключевые слова:** конкурентное право, антимонопольное законодательство, соглашения о совместной деятельности, хозяйствующий субъект, недобросовестная конкуренция.

**Puzyrevsky Sergey A.**, Head of Legal Department of the FAS of Russia, Head of the Competitive Law Department at Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Senior Research Scientist of National Research University Higher School of Economics, Candidate of Juridical Sciences, Assistant Professor

**Development of the antimonopoly law within the framework of the fourth antimonopoly package**

*In this article amendments to Federal Law “On Protection of Competition” and several other acts proposed within the framework of the fourth antimonopoly raft are considered. The essence of the said amendments is revealed, and probable economic benefits of their adoption are analyzed. Special attention is given to the bill provisions aimed at reduction of administrative restrictions for business entities, definition of admissibility criteria of joint venture agreements, concrete definition of unfair competition forms, extension of remedial guarantees, and increasing openness of tracks related to the antimonopoly law violations.*

**Key words:** Competitive law, antimonopoly law, joint venture agreements, economic entity, unfair competition.

**Тенишев А.П., Филимонов А.А.**

**От смертной казни к оборотным штрафам: наказание за картель**

*Одно из наиболее опасных антирыночных, антиконкурентных явлений — «сговор» между компаниями-конкурентами, подрывающий саму основу рыночной экономики — честную конкуренцию. Это нарушение получило название «картель». За участие в картелях с давних времен были предусмотрены суровые наказания вплоть до смертной казни. Развитие мер ответственности за участие в картелях от «варварских» до «цивилизованных» является предметом рассмотрения данной статьи.*

**Ключевые слова:** картель, ответственность за картели, сговор, оборотные штрафы.

**Tenishev Andrey P.**, Head of Anti-Cartel Department of the FAS of Russia, Senior Lecturer of the Competitive Law Department at Speransky Faculty of Law of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation;

**Filimonov Andrey A.**, Deputy Head of Anti-Cartel Department of the FAS of Russia, Candidate of Economic Sciences

**From death penalty to turnover-based fines: Punishment for cartel violations**

*“Collusion” between competing companies is one of the most dangerous anticompetitive phenomenon at the market, undermining the very basis of the market economy — fair competition. Such collusion is referred to as «cartel». For a long period of time very severe penalties were imposed on cartel participants ranging from imprisonment to capital punishment. This article describes major milestones (from the «barbarian» to «civilized») of evolution of punishment for cartel participants.*

**Key words:** cartel, cartel liability, collusion, turnover fines.