

Этапы и тенденции развития российского антимонопольного законодательства

Р. А. Курбанов

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, директор Института правовых исследований и региональной интеграции, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36
E-mail: mos-ssp@mail.ru

А. М. Моисеев

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: moiseev.andrey.1982@mail.ru

Stages and Tendencies of Development of Russian Antimonopoly Legislation

R. A. Kurbanov

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the RF, Director of the Research Institute of Legal Studies and Regional Integration, Head of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: mos-ssp@mail.ru

A. M. Moiseev

PhD of Law, Associate Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: moiseev.andrey.1982@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена этапам и содержанию «антимонопольных пакетов». Авторы рассматривают динамику антимонопольного регулирования в России, а также содержание основных изменений законодательства. Отмечена роль актов, принятых еще в РСФСР, особенности их действия в настоящее время. Авторы исследуют различные подходы к понятию конкуренции, применяемому в различных федеральных законах. Авторами отмечается, что Закон «О защите конкуренции» является «живым» документом, а существенные изменения в него вносятся в рамках «антимонопольных пакетов» – когда изменения иницируются государством и предполагают внесение одновременно в несколько законодательных актов. Подобные изменения носят характер реформ, а сами «пакеты» активно обсуждаются юридическим сообществом. Кроме того, поправки вносятся в рамках точечных изменений, которые иницируются всеми участниками законодательного процесса. Авторы делают акцент на «антимонопольных пакетах», детально разбирая суть вносимых изменений в законодательство. Кроме того, авторы уделили внимание тенденциям по включению норм процессуального характера в Закон «О защите конкуренции»: нормы о разъяснении решения, пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам, обжалованию решений антимонопольных органов в арбитражный суд. Подводя итог, авторы делают выводы относительно тенденций развития антимонопольного законодательства в Российской Федерации.

Ключевые слова: конкуренция, монополия, антимонопольная служба, экономическая концентрация, защита конкуренции, арбитражный суд, рынок, картель, Правительство РФ, административный порядок.

Abstract

The article is devoted to the stages and content of the "Antimonopoly packages". The authors examine the dynamics of antitrust regulation in Russia, as well as the contents of the main changes in the legislation. The authors note the role of acts adopted in the RSFSR and the peculiarities of their force at the present time. The authors explore various approaches to the concept of "competition" used in various

Federal laws. The authors observed that the Law "On Protection of the Competition" is a living document and the significant changes are made in the framework of the "Antimonopoly packages" – the amendments are initiated by the state and involve the amendments of the several legislative acts. Such changes are the sort of reforms, and the "packages" are being actively discussed by the legal community. In addition, all participants of the legislative process often initiate the clarifying amendments. The authors focus on the "Antimonopoly packages" and exam the essence of the changes to the legislation in detail. In addition, the authors paid attention to the trends in the inclusion the procedural to the Law "On Protection of the Competition": the rules for clarification of decision, revision on again opened circumstances, the appeal of decisions of Antimonopoly authorities in court of arbitration. Summing up, the authors make conclusions concerning tendencies of development of the Antimonopoly legislation in the Russian Federation.

Keywords: competition, monopoly, Antimonopoly service, economic concentration, protection of competition, arbitration court, market, cartel, the Government of the Russian Federation, administrative procedure.

Развитие антимонопольного регулирования в Российской Федерации отличается во многом от пути, которым шли западные государства. Это связано с советским периодом, когда конкуренция не обеспечивалась.

Исследователи выделяют несколько этапов развития антимонопольного регулирования:

«1) монархический период отечественной истории – с Древней Руси до революций 1917 г.;

2) советский период – с 1917 г. до начала рыночных преобразований в конце 1980-х гг.;

3) современный период – с конца 1980-х гг. по настоящее время» [9].

В настоящий период конкуренция прочно вошла в систему экономики и является базовым принципом ряда законов. Первым актом постсоветского пространства в области конкуренции стал Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 848-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» [6]. Данный акт определял конкуренцию следующим образом: состоятельность хозяйствующих субъектов, когда их самостоятельные действия эффективно ограничивают возможности каждого из них воздействовать на общие условия обращения товаров на данном рынке и стимулируют производство тех товаров, которые требуются потребителю.

В настоящее время данный акт до сих пор действует, но в сильно усеченной редакции: закон устанавливает ряд понятий, необходимых для определения аффилированных лиц.

В остальном нормы указанного закона утратили силу в связи с принятием Федерального закона «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ) [15]. Статья 4 пункта 7 данного закона определяет конкуренцию

как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Другим нормативным актом – Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [16] (далее – Закон № 44-ФЗ) конкуренция определяется следующим образом (ст. 8): «1. Контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). 2. Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг».

Ф. А. Тасалов отмечает, что «сравнительный анализ целей Закона № 44-ФЗ и Закона № 135-ФЗ, а также понятия конкуренции позволяет утверждать, что в Законе № 135-ФЗ основной акцент при конструировании законодателем понятия конкуренции делается не на действиях хозяйствующих субъектов, а на их последствиях в отношении товарных рынков (п. 7, ст. 4). Напротив, толкование статьи 8 Закона № 44-ФЗ свидетельствует о том, что

законодатель определяет конкуренцию в сфере закупок только исходя из понятия добросовестного ценового или неценового состязания, т. е. действий участников в процессе осуществления закупок» [14].

Тем не менее законодательством используется понятие конкуренции, сформулированное в базовом законе. Так, антимонопольное регулирование применяется в энергетическом, лесном, водном, природоохранном, строительном законодательстве, законодательстве о регулировании алкогольной продукции, связи и пр.

При этом понятие «конкуренция» в ряде случаев трактуется более широко и выходит за рамки строго товарных рынков. Например, одним из принципов государственного регулирования отношений в сфере образования является недопустимость ограничения или устранения конкуренции.

Закон «О защите конкуренции» является «живым» документом. Изменения в него вносятся в двух аспектах:

- в рамках «антимонопольных пактов» – когда изменения иницируются государством и предполагают внесение одновременно в несколько законодательных актов. Подобные изменения носят характер реформ, а сами «пакеты» активно обсуждаются юридическим сообществом;

- в рамках точечных изменений, которые иницируются всеми участниками законодательного процесса.

Всего было принято 36 законов, которые внесли изменения в Закон «О защите конкуренции».

«Антимонопольные пакеты»

Пока в России принято четыре «антимонопольных пакета».

Первый «антимонопольный пакет» состоял из непосредственно Федерального закона «О защите конкуренции», а также поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Задача появления базового закона о конкуренции диктовалась в первую очередь появлением нового органа – Федеральной антимонопольной службы. Кроме того, в базовый закон вошли положения законов «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках в РФ» и «О защите конкуренции на финансовых рын-

ках». Были введены многие новые понятия, определен порядок рассмотрения дел антимонопольными органами.

Важной частью первого «антимонопольного пакета» стали нормы об ответственности за нарушение антимонопольного законодательства: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях был дополнен новыми составами административных правонарушений:

- злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке (ст. 14.31);

- заключение ограничивающего конкуренцию соглашения или осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий (ст. 14.32). При этом, если лицо, осуществляющее такие действия, но отказавшееся от участия в них, добровольно сообщало о заключении подобного соглашения, то оно освобождалось от ответственности;

- недобросовестная конкуренция (ст. 14.33).

Помимо этого, предусматривалось введение дополнительного основания для определения размера административного штрафа – суммы выручки от реализации товаров (работ, услуг).

В основу данных изменений была заложена концепция, согласно которой за ряд нарушений антимонопольного законодательства ответственность должна устанавливаться в виде административного штрафа, который будет выражаться в величине, кратной сумме выручки от реализации товаров (работ, услуг).

Кроме того, законодатель предусмотрел ответственность в виде дисквалификации для должностных лиц, что, по мнению авторов проекта, было призвано «стать отрицательным репутационным фактором, свидетельствующим о профессиональной непригодности виновных лиц для исполнения функций руководителя юридического лица» [12].

Роль первого «антимонопольного закона» заключается в том, что он стал поворотным моментом для российского конкурентного права. Новый закон «О защите конкуренции» позволил создать прочную основу для деятельности антимонопольных органов и упорядочить процесс рассмотрения антимонопольных дел. Как указывает Д. А. Петров, «названный закон является комплексным

нормативным правовым актом, поскольку включает в себя материально-правовые и процессуальные, частноправовые и публично-правовые нормы. Целью такого объединения явилась необходимость закрепления в одном законе норм, регулирующих связанные с защитой конкуренции отношения, и создания базиса для установления особенностей в регулировании отношений по защите конкуренции в отдельных отраслях» [8. – С. 48].

Второй «антимонопольный пакет» появился практически сразу после первого. При этом отмечается его репрессивная направленность. Данное обстоятельство признавалось в том числе и Руководителем ФАС И. Ю. Артемьевым в заявлении о третьем «антимонопольном пакете»: «Если во втором «антимонопольном пакете» мы «закручивали гайки», то «третий пакет» направлен на его либерализацию» [1].

Второй «антимонопольный пакет» состоял из двух больших блоков:

- Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации.

Что касается первого блока, то изменения были следующие:

- существенно расширилось понятие монопольно высокой цены. Теперь она могла устанавливаться путем: а) повышения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия: 1) расходы, необходимые для производства и реализации товара, остались неизменными или их изменение не соответствует изменению цены товара; 2) состав продавцов или покупателей товара остался неизменным либо изменение состава продавцов или покупателей товара является незначительным; 3) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, остались неизменными или их изменение несоразмерно изменению цены товара; б) путем поддержания или неснижения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следу-

ющие условия: 1) расходы, необходимые для производства и реализации товара, существенно снизились; 2) состав продавцов или покупателей товара обуславливает возможность изменения цены товара в сторону уменьшения; 3) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, обеспечивают возможность изменения цены товара в сторону уменьшения»;

- аналогичным образом изменилось и понятие монопольно низкой цены;

- вместо главы о «государственной и муниципальной помощи» в законе появилась новая глава – «предоставление государственных и муниципальных преференций». Таким образом, был введен исчерпывающий перечень целей предоставления преференций, к которым относятся развитие образования и науки; проведение научных исследований; обеспечение обороноспособности страны и безопасности государства; производство сельскохозяйственной продукции; поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и др.;

- закон был дополнен новой статьей, регламентирующей порядок проведения проверок антимонопольным органом. Предусматривалось проведение плановых и внеплановых проверок. Определялись основания для плановой проверки (они проводятся по истечении трех лет с момента создания юридического лица, а также с момента окончания последней проверки), а также основания для внеплановой проверки (наличие материалов о нарушении антимонопольного законодательства, сообщения в СМИ и от граждан, а также истечение срока исполнения предписания). Кроме того, закон определил требования к приказу о проведении проверки;

- закон был дополнен рядом статей, расширяющих полномочия антимонопольных органов. Так, в законе появились нормы, регулирующие доступ должностных лиц антимонопольного органа на территорию или помещение проверяемого лица, право проводить осмотр, истребовать документы;

- был установлен и срок давности рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства – 3 года со дня совер-

шения, а при длящемся нарушении – со дня окончания нарушения или его обнаружения;

– закон предусмотрел и ряд процессуальных норм относительно порядка рассмотрения дела – объединение или разделение дел, особенности исчисления сроков;

– данным законом были внесены изменения во многие отраслевые законы в связи с необходимостью осуществлением контроля со стороны антимонопольных органов: Закон РФ «О недрах», Лесной кодекс, Федеральный закон «О концессионных соглашениях», Земельный кодекс были дополнены положениями о размещении в сети протоколов конкурсной комиссии при проведении аукционов и конкурсов;

– уточнены положения Федерального закона «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Изменения, которые были внесены в КоАП, были направлены на увеличение налагаемого на должностных лиц штрафа, ужесточение административной ответственности за недобросовестную конкуренцию (максимальная санкция для юридических лиц была установлена в размере до одного миллиона рублей). Законопроект устанавливал административную ответственность граждан, должностных лиц и юридических лиц за непредоставление сведений (информации) в установленный срок, за нарушение стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии, а также за манипулирование ценами на оптовом и розничных рынках электрической энергии (мощности) [11].

Однако наиболее важными стали изменения, внесенные в Уголовный кодекс РФ. В новой редакции была представлена статья 178 УК (недопущение, ограничение или устранение конкуренции): расширились формы совершения недопущения, ограничения или устранения конкуренции – заключение ограничивающих конкуренцию соглашений или осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, неодно-

кратного злоупотребления доминирующим положением, выразившимся в установлении и (или) поддержании монопольно высокой или монопольно низкой цены товара, необоснованном отказе или уклонении от заключения договора, ограничении доступа на рынок, если эти деяния причинили крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо повлекли извлечение дохода в крупном размере¹. С двух до трех лет увеличился возможный срок тюремного заключения, увеличился и штраф – с 200 000 до 500 000 рублей.

Закон ввел в примечании к статье понятие крупного и особо крупного размера дохода: крупный размер дохода – доход, сумма которого превышает пять миллионов рублей, а доход в особо крупном размере – двадцать пять миллионов рублей.

Важной новеллой данной статьи стало положение, в соответствии с которым лицо, совершившее преступление, предусмотренное данной статьей, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало раскрытию этого преступления, возместило причиненный ущерб или перечислило в федеральный бюджет доход, полученный в результате преступных действий, и если в его действиях не содержится иного состава преступления.

Один из непосредственных участников подготовки второго «антимонопольного пакета» А. Ю. Кинев, оценивая сделанные изменения, отмечал следующие цели пакета:

«1) уточнение положений закона о порядке предоставления государственных и муниципальных преференций, в том числе установление административной ответственности государственных и муниципальных служащих за необоснованное предоставление государственных преференций;

2) уточнение положений статьи 11 Закона о защите конкуренции в части применения безусловных запретов (запретов *per se*) к «вертикальным» соглашениям хозяйствующих субъектов;

3) определение порядка проведения ан-

¹ Прежняя редакция предусматривала установление или поддержание монопольно высоких или монопольно низких цен, раздел рынка, ограничение доступа на рынок, устранение с него других субъектов экономической деятельности, установление или поддержание единых цен, если эти деяния повлекли причинение крупного ущерба.

тимонопольными органами проверок соблюдения антимонопольного законодательства;

4) детализация процессуальных требований по рассмотрению дел о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе по вопросу объединения и разъединения дел, продления срока исполнения предписания и др.;

5) установление административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства органами власти;

6) применение в качестве меры административной ответственности дисквалификации в отношении государственных и муниципальных служащих;

7) конкретизация отдельных положений вопросов освобождения от административной ответственности за заключение ограничивающих конкуренцию соглашений;

8) фиксация факта нарушения антимонопольного законодательства решением комиссии антимонопольного органа, а не протоколом об административном правонарушении» [7].

Тем не менее ученые выделяли и недостатки второго «антимонопольного пакета». Так, А. Н. Варламова отмечает, что нерешенными остались вопросы, касающиеся вертикальных соглашений: «Вертикальные соглашения содержатся в дилерских и дистрибуторских договорах, которые нередко являются частью конкурентной стратегии организации. Наиболее часто встречаемые ограничения связаны с установлением цены или с определенной в Законе недопустимостью перепродажи товара, в том числе приобретенного у конкурентов. Причины установления законодателем подобных запретов вполне понятны и связаны именно с российской спецификой, когда зачастую посредники создаются крупными производителями исключительно для дополнительных «накруток» цены» [3].

Многие проблемы антимонопольного законодательства были решены *третьим «антимонопольным пакетом»*. Исследователи отмечают его либеральный характер: «некоторые новые нормы явно смягчают ранее существовавшие жесткие запреты, в первую очередь в сфере антиконкурентных соглашений и согласованных действий. Однако большая часть третьего «антимонопольного пакета» направлена на уточнение действующих запретов и правил с целью сделать их более

понятными и четкими. <...> Третий «антимонопольный пакет» состоит из двух законов, вносящих изменения в Закон о защите конкуренции, УК РФ, КоАП и ряд других законов, а именно:

– Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

– Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [5. – С. 10].

Первый из них помимо собственно Закона о защите конкуренции затронул Закон «О недрах» (в части уточнения положения о конкурсах и аукционах), Федеральный закон «О естественных монополиях» (в области водоснабжения), Уголовный кодекс РФ (введено понятие картеля в ст. 178, а также уточнены основания для освобождения от ответственности), Земельный кодекс (в части уточнения положений о конкурсах и аукционах), Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в части уточнения положений о конкурсах и аукционах), Федеральный закон «Об электроэнергетике» (было введено понятие «манипулирование ценами на оптовом рынке электрической энергии (мощности)»), Федеральный закон «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике» (изменения касались порядка принудительной реорганизации), Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (в части уточнения положений о конкурсах и аукционах), Жилищный кодекс (в части уточнения положений о конкурсах и аукционах), Градостроительный кодекс (в части уточнения положений о конкурсах и аукционах), Водный кодекс (в части уточнения положений о конкурсах и аукционах), Лесной кодекс (в части уточнения положений о конкурсах и аукционах), Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской

ской Федерации» (в части уточнения срока договора), Федеральный закон «Об исполнительном производстве» (в части уточнения положений о конкурсах и аукционах), Федеральный закон «О передаче прав на единые технологии» (уточнение относительно интернет-сайта), Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения положений о конкурсах и аукционах), а также в Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О национальной платежной системе"» (относительно уточнения положения операторов).

Ученые отмечают, что изменения позволили привести положения о конкуренции к лучшим мировым практикам. В частности, Д. А. Гаврилов отмечает, что в настоящий момент (т. е. после принятия третьего «анти-монопольного пакета» – *прим. авт.*) Закон о защите конкуренции (ст. 11, ч. 2) содержит два прямых запрета на ограничительные условия «вертикальных» соглашений:

- установление цены перепродажи товара, за исключением случая, если продавец устанавливает для покупателя максимальную цену перепродажи товара;

- обязательство покупателя не продавать товар хозяйствующего субъекта, который является конкурентом продавца.

При этом данные запреты могут быть применены только в том случае, если доля продавца или покупателя на рынке (рынках) товара, в отношении которого заключено «вертикальное» соглашение, превышает 20%.

То есть в Законе о защите конкуренции (ст. 12, ч. 2) так же, как и в лучших мировых практиках, установлены критерии *de minimis* для «вертикальных» соглашений [4].

Один из авторов «пакета», С. А. Пузыревский, выделяет следующие важные изменения:

- расширение определения понятия «хозяйствующий субъект» – к числу хозяйствующих субъектов будут относиться не только индивидуальные предприниматели, но также иные физические лица, не зарегистрированные в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющие профессиональ-

ную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации;

- дополнение новым понятием «лицо, являющееся объектом экономической концентрации»¹;

- определение временного интервала анализа состояния конкуренции;

- уточнение критериев определения монопольно высокой цены товара. Закон № 401-ФЗ предусматривает уточнение определения монопольно высокой цены товара, устанавливая дополнительные критерии определения справедливой (рыночной) цены, соблюдение которых исключает возможность признания цены товара, установленной субъектом, занимающим доминирующее положение, монопольно высокой;

- уточнение определения группы лиц;

- дополнение перечня форм злоупотребления доминирующим положением²;

- уточнение запретов на антиконкурентные соглашения. Закон № 401-ФЗ сокращает перечень безусловных запретов в отношении соглашений хозяйствующих субъектов и впервые вводит в законодательную практику понятие «картель» и др. [13].

Отметим также, что в третий «антимонопольный пакет» вошли многие положения, аналогичные нормам процессуального законодательства, – появились нормы о разъяснении решения, пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам и др. Решения антимонопольного органа теперь могут быть обжалованы только в арбитражном суде.

Что же касается Уголовного кодекса, то было уточнено основание для освобождения от уголовной ответственности, а именно возможность помимо возмещения вреда также

¹ Лицом, являющимся объектом экономической концентрации, 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 Закона о защите конкуренции.

² К форме злоупотребления доминирующим положением Закон № 401-ФЗ относит манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности).

иным способом заглаживать причиненный ущерб. Также уголовным правонарушением будет считаться только заключение хозяйствующими субъектами – конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля).

Второй закон, составляющий третий «антимонопольный пакет», затронул Кодекс об административных правонарушениях. Так, КоАП был дополнен новыми составами правонарушений:

- манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности) (ст. 14.31.2);

- непредставление ходатайств, уведомлений (информации), сведений (информации) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на выполнение функций по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (ст. 19.8.2).

Кодекс был дополнен статьей о федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на выполнение функций по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации (ст. 23.78) и др.

По оценкам специалистов, «деятельность служб будет перенаправлена на самые экономически опасные виды соглашений – картели. ФАС и его территориальные управления получили большой объем полномочий на проведение внеплановых проверок при подозрении субъектов в картельном сговоре, изъятие и копирование электронных носителей информации; будет проводиться кооперация деятельности с правоохранительными структурами. Подобные меры должны стать превентивными для остальных участников рынка. Еще одно направление антимонопольного регулирования – борьба с административными барьерами в экономической сфере, сокращение влияния чиновничьего аппарата на состояние конкуренции в стране» [17].

Четвертый «антимонопольный пакет» появился в России в октябре 2015 г. в связи с принятием Федерального закона от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». 5 января 2016 г. он вступил в силу.

Среди наиболее важных его положений можно отметить появление в законе новой главы – 2.1 Недобросовестная конкуренция. Она состояла из следующих положений:

- запрет на недобросовестную конкуренцию путем дискредитации (ст. 14.1): не допускается недобросовестная конкуренция путем дискредитации, т. е. распространения ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту и (или) нанести ущерб его деловой репутации;

- запрет на недобросовестную конкуренцию путем введения в заблуждение (ст. 14.2.3): не допускается недобросовестная конкуренция путем введения в заблуждение, в том числе в отношении: 1) качества и потребительских свойств товара, предлагаемого к продаже, назначения такого товара, способов и условий его изготовления или применения, результатов, ожидаемых от использования такого товара, его пригодности для определенных целей; 2) количества товара, предлагаемого к продаже, наличия такого товара на рынке, возможности его приобретения на определенных условиях, фактического размера спроса на такой товар; 3) места производства товара, предлагаемого к продаже, изготовителя такого товара, гарантийных обязательств продавца или изготовителя; 4) условий, на которых товар предлагается к продаже, в частности цены такого товара;

- запрет на недобросовестную конкуренцию путем некорректного сравнения (ст. 14.3): не допускается недобросовестная конкуренция путем некорректного сравнения хозяйствующего субъекта и (или) его товара с другим хозяйствующим субъектом-конкурентом и (или) его товаром;

- запрет на недобросовестную конкуренцию, связанную с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации товаров, работ или услуг (ст. 14.4.3);

- запрет на недобросовестную конкуренцию, связанную с использованием результатов интеллектуальной деятельности (ст. 14.5);

- запрет на недобросовестную конкуренцию, связанную с созданием смешения (ст. 14.6);

– запрет на недобросовестную конкуренцию, связанную с незаконным получением, использованием, разглашением информации, составляющей коммерческую или иную охраняемую законом тайну (ст. 14.7).

Кроме того, существенно изменились процессуальные нормы о рассмотрении дел антимонопольными органами в сторону обеспечения прав участников разбирательства. Дополнительно в законе появились положения, позволяющие комиссии при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по собственной инициативе привлекать экспертов, переводчиков, а также лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах. Появились и основания для отвода членов комиссии. Закон позволил при рассмотрении дела использовать видео-конференц-связь.

С процессуальными нормами Закон «О защите конкуренции» роднят и положения о доказательствах и доказывании по делу о нарушении антимонопольного законодательства, порядок доступа к материалам дела.

Что же касается изменений в КоАП, которые входят в четвертый «антимонопольный пакет», то они связаны с уточнением порядка применения санкций. «КоАП дополнен новой статьей 7.32.4, предусматривающей ответственность за нарушение процедуры торгов, проведение которых является обязательным, а также нарушение требований к продаже государственного и муниципального имущества. В частности, данная норма устанавливает ответственность за нарушения, допущенные при размещении информации о проведении обязательных торгов (неразмещение, размещение недостоверной информации, нарушение сроков размещения), неправильный выбор формы торгов, нарушение порядка допуска к участию в торгах, принятия заявок, предоставления документации по торгам и дачи разъяснений в отношении такой документации, нарушение порядка определения победителя торгов и заключения с ним договора по итогам торгов»¹.

Можно положительно оценить принятие четвертого «антимонопольного пакета». Закон «О защите конкуренции» постепенно становится все более комплексным нормативным актом. Его существенное дополнение процессуальными нормами позволяет успешно и качественно защищать права в административном порядке.

Кроме того, нормы о защите от недобросовестной конкуренции позволяют эффективно бороться с негативными проявлениями в экономике. Не забывает ФАС и о международных отношениях Российской Федерации на Евразийском пространстве. В связи с принятием последнего «пакета» ФАС издал специальное разъяснение – «О применении четвертого «антимонопольного пакета» [10].

Помимо «пакетного» изменения Закон «О защите конкуренции» подвергается точечным улучшениям, авторами которых являются иные (за исключением Правительства РФ) субъекты законодательной инициативы.

Однако практика законодательного процесса подтверждает фактическую монополию Правительства на внесение изменений в конкурентный закон. Например, за время существования Закона «О защите конкуренции» подавляющее количество существенных изменений в него были внесены по инициативе Правительства РФ. Большинство же проектов, внесенных депутатами, а также законодательными органами субъектов Российской Федерации, были отклонены.

Кроме того, появляется информация о подготовке пятого «антимонопольного пакета». Так, руководитель ФАС И. Ю. Артемьев на данный вопрос ответил следующим образом: «В мире каждые три-пять лет обобщаются лучшие практики, это делают несколько структур: ООН, ЮНКТАД, ОЭСР, международная конкурентная сеть. Некоторые вещи вытекают из судов в рамках ВТО. Сейчас мы проектируем два больших блока. Один из них – это расшифровка определений и видов недобросовестной конкуренции, поправки появятся через год». Кроме того, он же отмечал: «В 2016 г. мы будем работать над законодательными инициативами, которые впоследствии могут стать основой для пятого «анти-

¹ См.: ФАС. Письмо от 24 декабря 2015 г. № ИА/74666/15 «О применении "Четвертого антимонопольного пакета"» (с изменениями на 8 июля 2016 г.) // Электронный фонд

правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/420347328>

монопольного пакета». Среди них определение соотношения прав на интеллектуальную собственность и антимонопольного регулирования, законодательное определение антимонопольного комплекса и последствий его добросовестного применения, введение «параллельного» импорта, создание системы коллективных исков и возмещения ущерба, изменение стратегии тарифного регулирования. И, наконец, упразднение морально устаревшего Закона «О естественных монополиях» [2].

Подводя итоги, можно выделить следующие тенденции развития антимонопольного регулирования:

- большая роль Правительства РФ и Федеральной антимонопольной службы в формировании законодательства о защите конкуренции;

- конкурентное право является одной из наиболее прогрессивных отраслей российского права, так как при подготовке «антимонопольных пакетов» используются лучшие меж-

дународные и европейские практики обеспечения конкуренции;

- Федеральная антимонопольная служба, а также законодательство строго идут по пути демополизации экономики;

- Закон «О защите конкуренции» является «живым» документом, существенные изменения в который вносятся «пакетами» (одновременно с изменениями других законов). «Пакеты» проходят самое жесткое общественное обсуждение. В России уже несколько лет подряд проводится специальная конференция – Антимонопольное регулирование в России;

- Закон «О защите конкуренции» становится базовым законом для защиты конкуренции в любой сфере экономики;

- наличие в Законе «О защите конкуренции» процессуальных норм делает его комплексным актом, позволяющим эффективно защищать права в административном порядке.

Список литературы

1. *Артемьев И.* Антимонопольное законодательство нужно сделать более консервативным. – URL: http://fas.gov.ru/fas-news/fas-news_29822.html
2. *Артемьев И. Ю.* Антимонопольный пакет: четвертый, пятый, шестой. – URL: <http://www.regionfas.ru/74/58997>
3. *Варламова А.* Второй антимонопольный пакет: основные новеллы правового регулирования конкуренции // Корпоративный юрист. – 2009. – № 12. – С. 3–7.
4. *Гаврилов Д. А.* Об институте «вертикальных» соглашений в конкурентном праве // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 2. – С. 18–21.
5. *Дианов В., Егорушкин А., Хохлов Е.* Комментарий к «третьему антимонопольному пакету». – М.: Статут, 2012.
6. Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 848-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – 18 апреля. – № 16. – Ст. 499.
7. *Кинев А. Ю.* Картели и другие антиконкурентные соглашения. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17677&dst=0&profile=0&mb=LAW&div=CMT&BASENODE=&SORTTYPE=0&rnd=261745.149468469&ts=129616697807859202506279075&SEARCHPLUS=%EA%E8%ED%E5%E2&SRD=true#0>
8. Конкурентное право: теория и практика применения : учебник для магистров / Д. А. Петров; под. общ. ред. В. Ф. Попондопуло. – М.: Юрайт, 2013.
9. *Писенко К. А., Бадмаев Б. Г., Казарян К. В.* Антимонопольное (конкурентное) право : учебник. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=17801&dst=0&profile=0&mb=LAW&div=CMT&BASENODE=&SORTTYPE=0&rnd=261745.278478715&ts=70340374041405147733394876&SEARCHPLUS=%EF%E8%F1%E5%ED%EA%EE&SRD=true#0>

10. Письмо ФАС России от 24 декабря 2015 г. № ИА/74666/15 «О применении четвертого "антимонопольного пакета"».

11. Пояснительная записка к Законопроекту № 148369-5 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации». – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=148369-5&02>

12. Пояснительная записка к Законопроекту № 318652-4 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». – URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=318652-4&02>

13. Пузыревский С. А. Развитие антимонопольного законодательства: третий «антимонопольный пакет». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=90829&dst=0&profile=0&mb=LAW&div=CMT&BASENODE=&SORTTYPE=0&rnd=261745.38225111&ts=129616697807859202506279075&SEARCHPLUS=%EF%F3%E7%FB%F0%E5%E2%F1%EA%E8%E9&SRD=true#0>

14. Тасалов Ф. А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование : монография. – М. : Проспект, 2016.

15. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – 31 июля. – № 31 (Ч. 1). – Ст. 3434.

16. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – 8 апреля. – № 14. – Ст. 1652.

17. URL: http://largo.ru/blog/legal/post/tretyj_antimonopolnyy_paket_perspektivy_i_realnost-436/