



УДК 34:339.137.27

ББК 67.404.06

КООРДИНАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ПУБЛИЧНЫХ СУБЪЕКТОВ

Кабанова Ирина Евгеньевна

Кандидат юридических наук, научный сотрудник,
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина
irina_kabanova@mail.ru
ул. Садовая-Кудринская, 9, 129085 г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассматриваются проявления антиконкурентной деятельности публичных субъектов и возможность последних признаваться в качестве субъектов координации экономической деятельности. Публичные субъекты выступают субъектами координации экономической деятельности, поскольку субъектный критерий используется только для целей антимонопольного законодательства и не выступает дифференцирующим критерием координации экономической деятельности в целом. Публичные субъекты оказывают как позитивное, так и негативное влияние на действия хозяйствующих субъектов и в целом на конкуренцию и состояние экономики.

Ключевые слова: координация экономической деятельности, антимонопольное законодательство, публичные субъекты, должностные лица, органы публичной власти.

Регулирование трактуется как процесс упорядочивания или налаживания чего-либо находящегося в развитии с целью приведения объекта воздействия в определенную систему. Координация же есть процесс согласования, установления целесообразного соотношения между какими-либо действиями или явлениями [5, с. 261]. Налицо прослеживается терминологическая связь между государственным регулированием экономики и координацией экономической деятельности, поскольку координация (и в позитивном, и в негативном смысле) является способом регулирования.

Регулирование экономики государством есть ответ на запрос общества, возникающий из-за несовершенства рынков. Государство вмешивается в функционирование рынка и ограничивает свободу теми или иными средствами. «Спрос» на государственное регулирование формируют наиболее влиятельные

организации в этих отраслях. Публичные субъекты могут предоставлять им преференции, предотвращать доступ на рынок конкурентов, устанавливать единый уровень цен, сдерживать производство заменяющей продукции с большей легкостью и эффективностью, чем это сделал бы картель [8, с. 78].

Однако издержки, связанные с подобным регулированием (от расходов на содержание аппарата до отрицательного воздействия на экономику из-за неумелого регулирования), могут быть несравнимо больше по сравнению с тем, если бы оно вовсе отсутствовало [7].

Публичные субъекты, предпринимательские в соответствии со своими полномочиями определенные действия, которые могут повлечь за собой не только позитивные, но и негативные для конкуренции последствия, должны быть поставлены в условия, минимизирующие возможность нарушения интересов

государства, общества, физических и юридических лиц, следовательно, за нарушение этих интересов должна быть установлена правовая ответственность [2, с. 321].

В российском механизме антимонопольного регулирования особое место занимают меры, направленные на пресечение антиконкурентных действий органов публичной власти, что отличает отечественное законодательство от зарубежных аналогов, в котором подобные нормы отсутствуют [1, с. 116].

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ [9]) до 2007 г. почти не было санкций за непосредственное совершение должностным лицом органа публичной власти антиконкурентных действий, запрещенных законодательством. Исключением были нормы ст. 14.9 КоАП РФ, в которой устанавливалось, что действия должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации или должностных лиц органов местного самоуправления, направленные на незаконное ограничение свободы торговли, то есть недопущение на местные рынки товаров из других регионов Российской Федерации либо запрещение вывоза местных товаров в другие регионы Российской Федерации, влекут наложение административного штрафа в размере от четырех тысяч до пяти тысяч рублей (см.: Собрание законодательства РФ. 2007. 25 июня (№ 26). Ст. 3089).

В 2009 г. в КоАП РФ в рамках так называемого второго антимонопольного пакета были внесены изменения, которые существенно усилили административную ответственность публичных субъектов за нарушения антимонопольного законодательства. С этого времени административной ответственности подлежали практически любые незаконные антиконкурентные действия (бездействия) и акты публичных субъектов.

Линия на расширение перечня запретов на совершение антиконкурентных действий публичными субъектами была продолжена в рамках третьего антимонопольного пакета путем дополнения ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) (см.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434) запретами в отно-

шении ограничивающих конкуренцию актов и действий (бездействия) органов публичной власти и связанных с ними организаций.

В 2013 г. наибольшее количество выявленных антимонопольными органами нарушений конкурентного законодательства со стороны публичных субъектов (что составляет 53 % от общего количества нарушений [3]) было совершено в форме необоснованного препятствования деятельности хозяйствующих субъектов (41 %), а также незаконного предоставления государственной (муниципальной) преференции (18 %) [3].

Проявлением антиконкурентных действий и соглашений между органами публичной власти или между ними и хозяйствующими субъектами являются следующие последствия либо возможность их наступления: повышение, снижение или поддержание цен (тарифов); необоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, раздел товарного рынка, ограничение доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранение с него хозяйствующих субъектов.

К иным примерам поведения со стороны органов публичной власти, нарушающего состояние конкуренции, относится необоснованное предпочтение одного хозяйствующего субъекта иным, устраняющее всех прочих хозяйствующих субъектов с соответствующего сегмента товарного рынка.

Статьей 16 Закона о защите конкуренции установлен запрет соглашений между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Список примерных последствий нарушений данной статьи, являющийся открытым, со-

держит четыре пункта, в которых поименованы наиболее часто встречающиеся реальные или потенциальные последствия нарушений.

Данный вид запрещенных соглашений является особенностью российского антимонопольного законодательства, как и остальные статьи Закона о защите конкуренции, направленные на противодействие антиконкурентному поведению публичных субъектов.

Наиболее яркие примеры подобных соглашений за 2008–2013 гг., например, антиконкурентные соглашения администрации г. Сергиев Посад и ОАО «Ипотечная корпорация Московской области», префектуры Северного административного округа Москвы и ОАО «Вимм-Билль-Данн», МВД России и ООО «Бизнес-Консультант» приведены в сборнике «От “спичек” до “соли”» [6], подготовленном ФАС России в целях исполнения распоряжения Правительства РФ № 2579-р от 28 декабря 2012 г., которым был утвержден План мероприятий («Дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (см.: Собрание законодательства РФ. 2013. 14 янв. (№ 2). Ст. 110).

В качестве антиконкурентных действий могут рассматриваться заявления высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, как, например, озвучиваемые намерения помочь региональным поставщикам занять доминирующее положение на розничном рынке, доведя долю местных производителей до 80 % [3]. У ФАС России были основания полагать, что реализуя послание главы региона, указанные производители заключили антиконкурентное соглашение, целью которого являлось ограничение доступа на товарный рынок для других хозяйствующих субъектов.

К подобным заявлениям принадлежат и публичные заявления о возможном росте цен на товары в рамках обнародования прогнозов развития рынков и роста цен. ФАС России считает подобные публичные заявления недопустимыми, так как их результатом может явиться необоснованный рост цены на продукцию, не учитывающий объективных рыночных факторов ее формирования [3]. Такие действия публичных субъектов могут быть расценены антимонопольным органом как координация экономической деятельности независимых хозяйствующих субъектов, которая

приводит или может привести к ограничению конкуренции.

Публичные субъекты не являются непосредственными координаторами экономической деятельности по смыслу законодательства о защите конкуренции, которое под координацией экономической деятельности понимает согласование действий хозяйствующих субъектов третьим лицом, не входящим в одну группу лиц ни с одним из таких хозяйствующих субъектов и не осуществляющим деятельности на товарном рынке, на котором осуществляется согласование действий хозяйствующих субъектов.

Однако, как отмечает М.А. Егорова, координация экономической деятельности в хозяйственном обороте значительно многообразнее не только по ее содержанию, но и по ее субъектному составу [4, с. 9].

Публичные субъекты вполне удовлетворяют признакам, указанным в вышеприведенном определении координации экономической деятельности: 1) не входят в группу лиц с хозяйствующими субъектами; 2) не осуществляют деятельность на товарном рынке.

Властные полномочия административно-правового происхождения, которыми наделены публичные субъекты, позволяют им устанавливать для хозяйствующих субъектов правила поведения в процессе осуществления последними своей деятельности на товарном рынке.

При широком понимании координации экономической деятельности, как процесса целенаправленного воздействия на деятельность координируемых хозяйствующих субъектов, она не является правонарушением в смысле законодательства о защите конкуренции. Публичные субъекты при данном подходе выступают субъектами координации экономической деятельности, поскольку субъектный критерий используется только для целей антимонопольного законодательства и не выступает дифференцирующим критерием координации экономической деятельности в целом. Публичные субъекты оказывают как позитивное, так и негативное влияние на действия хозяйствующих субъектов и в целом на конкуренцию и состояние экономики. Негативное воздействие может быть результатом антиконкурентных соглашений и иных антиконкурентных действий публичных субъектов, однако в соответствии с Зако-

ном о защите конкуренции последние не могут быть признаны координаторами экономической деятельности, поскольку в соответствии с легитимной дефиницией ее субъектами могут являться только хозяйствующие субъекты.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Антосик, Л. В. Антиконтурентные действия органов власти в российской антимонопольной практике / Л. В. Антосик // *Власть*. – 2012. – № 6. – С. 116–120.
2. Васильев, В. И. Законодательная основа муниципальной реформы / В. И. Васильев. – М. : Формула права, 2005. – 336 с.
3. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30086.html. – Загл. с экрана.
4. Егорова, М. А. Субъектный состав координации экономической деятельности / М. А. Егорова // *ДНК права*. – 2014. – № 1.
5. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 14-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1982. – 797 с.
6. От «спичек» до «соли». Борьба с картелями. Лучшие практики 2008–2013 // Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30998.html. – Загл. с экрана.
7. Степанов, Д. И. Диспозитивность норм договорного права / Д. И. Степанов // *Вестник ВАС РФ*. – 2013. – № 5. – С. 6–59.
8. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю. А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2010. – 400 с.
9. Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 404-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. – 2011. – 12 дек. (№ 50). – Ст. 7346.

REFERENCES

1. Antosik L.V. Antikonkurentnye deystviya organov vlasti v rossiyskoy antimonopolnoy praktike [Anti-Competitive Actions of the Authorities in the Russian Antimonopoly Practice]. *Vlast*, 2012, no. 6, pp. 116-120.
2. Vasilyev V.I. *Zakonodatel'naya osnova munitsipalnoy reformy* [Legislative Framework of Municipal Reform]. Moscow, Formula prava Publ., 2005. 336 p.
3. *Doklad o sostoyanii konkurentsii v Rossiyskoy Federatsii* [Report on the State of Competition in the Russian Federation]. Available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30086.html.
4. Egorova M.A. Subyektnyy sostav koordinatsii ekonomicheskoy deyatel'nosti [Subject Structure of Economic Activity Coordination]. *DNK prava*, 2014, no. 1.
5. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. *Slovar russkogo yazyka* [The Dictionary of Russian Language]. 14th ed., ster. Moscow, Russkiy yazyk Publ., 1982. 797 p.
6. Ot "spichek" do "soli". Borba s kartelyami. Luchshie praktiki 2008-2013 [From "Matches" to "Salt". The Fight Against Cartels. Best Practices of 2008-2013]. *Federal'naya antimonopol'naya sluzhba Rossiyskoy Federatsii* [Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation]. Available at: http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30998.html.
7. Stepanov D.I. Dispozitivnost norm dogovornogo prava [Discretionary Rules of Contract Law]. *Vestnik VAS RF*, 2013, no. 5, pp. 6-59.
8. Tikhomirov Yu.A. *Pravovoe regulirovanie: teoriya i praktika* [Legal Regulation: Theory and Practice]. Moscow, Formula prava Publ., 2010. 400 p.
9. Federalnyy zakon ot 06.12.2011 № 404-FZ [The Federal Law of December 6, 2011 no. 404-FL]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2011, Dec. 12 (no. 50), art. 7346.

COORDINATION OF ECONOMIC ACTIVITY AND ANTITRUST ACTIVITY OF PUBLIC ENTITIES AND THEIR OFFICIALS

Kabanova Irina Evgenyevna

Candidate of Juridical Sciences, Researcher,
Kutafin Moscow State Law University
irina_kabanova@mail.ru
Sadovaya-Kudrinskaya St., 9, 129085 Moscow, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the antitrust activity of the public entities and their officials. The author examines the manifestations of anti-competitive activities of public entities

and their opportunity to be recognized as subjects of the economic activity coordination. The state regulation of the economy is a response to public demand, resulting from the imperfections of markets. The state intervenes in the functioning of the market and limits the freedom of those or other means. The powers of the administrative and legal provenance, vested in public entities allow them to set the rules for the conduct of economic entities in the implementation of the last of its activity in the commodity market. Public entities act as the subjects of the economic activity coordination as far as the subjective criterion is used only for the purposes of antimonopoly legislation and does not function as a differentiating criterion for the coordination of economic activity in general. Public entities have both positive and negative impact on the actions of economic entities and on competition and the economy as a whole. At the broadest sense of coordination of economic activity as the process of targeting the activities of coordinated economic entities, it is not an offense in the sense of the law on protection of competition.

Key words: coordination of economic activity, antimonopoly legislation, public entities, officials, public authorities.