

*Лобода А. Е., соискатель ученой степени кафедры административного права  
Московского университета МВД России, a.e.loboda@mail.ru*

## ПРОБЛЕМЫ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

*В данной статье на основе действующего законодательства освещается административно-правовой аспект проблем антимонопольного регулирования, необходимость защиты конкуренции, пути совершенствования административного законодательства в данной области.*

**Ключевые слова:** конкуренция, монополия, антимонопольное регулирование, административное законодательство.

### Введение

Данная статья исследует и раскрывает лишь часть проблем антимонопольного регулирования в области административного права в нынешней России. Хорошо продуманные меры по административному регулированию деятельности монополий способствуют развитию конкуренции, стабилизации российского рынка и совершенствованию экономики страны в целом.

Черпая свои истоки из глубины веков, публичные антимонопольные нормы стали со временем приобретать системный характер, а начиная с периода конца XIX — начала XX вв., переходного времени в развитии антимонопольной политики, — наполняться административно-правовым содержанием. С этого времени публичная система защиты конкуренции и антимонопольное регулирование продолжают развиваться преимущественно в административно-правовом режиме<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Писенко К. А. Развитие антимонопольного права: от механизмов противодействия локальным спекулятивным монополиям до современной системы антимонопольного регулирования: Монография. М.: РУДН, 2010. — 240 с.

### Система антимонопольного права

Из основного закона нашей страны, Конституции Российской Федерации, при ее детальном изучении можно выделить ряд статей, на которых базируется публично-правовое регулирование антимонопольной деятельности России, в частности, особое значение имеют ст. 8, ч. 2 ст. 34, закрепляющие, что в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности; в Российской Федерации не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Более досконально основной массив антимонопольно-правовых отношений регулирует Федеральный закон «О защите конкуренции», которым регламентируются вопросы определения и правового регулирования монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Целый ряд иных федеральных законов, постановлений и распоряжений Пра-

вительства Российской Федерации, а также приказов, концепций и стратегий федерального антимонопольного ведомства нашей страны более обстоятельно законодательно закрепляют и расписывают механизмы антимонопольного регулирования.

Административно-правовому регулированию подвержены такие ключевые элементы современных систем защиты конкуренции, как антимонопольные расследования рыночных нарушений, в частности антиконкурентных соглашений и злоупотреблений доминирующим положением (монополизации), а также иные процедуры деятельности контролирующих антимонопольных органов, в том числе надзор за слияниями (контроль экономической концентрации), проверка (нотификация) рыночных соглашений. Среди предмета административно-правового регулирования во многих странах выступает также контроль предоставления государственной помощи, административное нормотворчество, статус контролирующего органа, основы и порядок его взаимодействия с иными публичными субъектами власти, порядок квазисудебного и судебного оспаривания актов конкурентных (антимонопольных) органов, публичная ответственность нарушителей и т. д. Исключениями не являются антимонопольное регулирование и публичная система охраны конкуренции в современной России. Вся система государственного регулирования экономики, сформировавшаяся во всех индустриально развитых странах, в качестве обязательного элемента предусматривает создание благоприятных условий для развития конкурирующей среды на рынке товаров и услуг.

### **Проблемы антимонопольного регулирования в административном праве**

Не секрет, что в России сейчас антимонопольное регулирование проходит период своего бурного развития. Несмотря на уси-

ление деятельности надзирающих антимонопольных органов и значимости антимонопольного права, некоторые специалисты отмечают целый ряд серьезных проблем в указанной области<sup>2</sup>.

Возникающие трудности антимонопольного регулирования в нашей стране связаны как с качеством и количеством принимаемых в этой сфере административно-нормативных актов (частые и не всегда оправданные изменения законодательства, непоследовательность и нечеткость принимаемых законодательно требований, формулировок и определений), так и с низким уровнем правоприменительной деятельности (недостаток административно-процессуальных гарантий, отсутствие единой, четко и ясно сформулированной законодателем процедуры рассмотрения антимонопольных дел, отсутствие законодательно разработанных стандартов доказывания, слишком большие полномочия антимонопольных органов, дающие основания для злоупотреблений со стороны должностных лиц в данной сфере).

Ученые-административисты многократно отмечали отсутствие общего системного законодательного регулирования административно-правовых отношений в нынешнем российском праве. Даже кодификация законодательства в области административных правонарушений произошла в России относительно недавно и коснулась только деликтной части административных отношений.

В целом же отношения в сфере публичного управления до сих пор не имеют единого системного регулирования, а базовые

<sup>2</sup> См. например: *Князева И. В., Лукашенко О. А.* Модернизация теории и практики антимонопольного регулирования на современном этапе: принципы и тенденции (международный опыт) // Современная конкуренция. 2010. №3 (21). С. 88–98; *Шайхеев Т. И.* О некоторых категориях конкурентного (антимонопольного) права // Современная конкуренция. 2012. №3 (33). С. 15–24; *Карлов С. А.* Модель антимонопольного регулирования: попытка критического анализа // Современная конкуренция. 2011. №2 (26). С. 32–39.

понятия и институты, давно апробированные на зарубежном опыте, обоснованные и в отечественной, и в мировой науке публичного права и управления, у нас в стране до сих пор не легализованы и остаются во многом уделом лишь учебно-педагогической и научной работы.

Так, в отечественном административном законодательстве мы не найдем системных определений таких ключевых понятий, как «функция и полномочие органа исполнительной власти» (а тем более публичного субъекта управления), «административный акт», «принципы административного права и административной деятельности», «правовые и не правовые формы административной деятельности», не говоря уже о таких понятиях, как «юридическое лицо публичного права», «административная процедура» (и ее виды), «публичный субъект управления» (исполнительной власти), «административный иск», «административно-правовой статус», «административная юстиция» и т. д.

Вне системного административного законодательства решаются сегодня вопросы ответственности администрации за вред, причиненный частным лицам. Ни один федеральный закон в стране не содержит единых для всей администрации базовых принципов административной деятельности и административно-правового регулирования, а установление процедур административной деятельности передано самой исполнительной власти, в том числе зачастую процедурные правила прописывают себе те же органы, которые потом будут действовать согласно данным процедурам, т. е. фактически исключены общественное и законодательное обсуждение, а также установление стандартов и содержания административных процедур. Такая ситуация сложилась, в частности, и в антимонопольном процедурном регулировании, где антимонопольный орган сам разрабатывает и утверждает регламенты собственной деятельности.

Таким образом, сегодня разработка и установление административно-правовых механизмов охраны конкуренции, равно как и механизмов публичного управления во многих других сферах, осуществляются в условиях неразвитости общего административного законодательства Российской Федерации. В России даже нет такого легального понятия, как «административное законодательство».

Вместе с тем императивные нормы и принципы Конституции РФ о построении правового государства, уважении прав и свобод человека, да и логика жизни и общественного развития, национальные интересы обуславливают необходимость правового развития в данном направлении, особенно там, где наблюдаются существенные недостатки в сравнении с общепризнанными наукой и мировым опытом стандартами правового регулирования<sup>3</sup>. Антимонопольная политика в мировом опыте сегодня развивается преимущественно в рамках административно-правового режима регулирования, который имеет свою логику, свои стандарты качества и эффективности. Следовательно, успешное развитие публичного антимонопольного права в России невозможно без учета и опоры на эти стандарты.

### **Стратегия развития антимонопольного регулирования**

На данном этапе становится очевидной необходимость совершенствования нормативно-правовой базы в области конкуренции, в связи с этим 3 июля 2013 г. Президиумом ФАС России была утверждена «Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Россий-

<sup>3</sup> Писенко К. А. Административные процедуры публично-властной неюрисдикционной деятельности антимонопольного органа: Монография. М.: РУДН, 2012. — 161 с.

ской Федерации на период 2013–2024 гг.» (далее — Стратегия). Согласно принятой Стратегии планируется подготовка целого ряда поправок в Закон о защите конкуренции, в Уголовный кодекс Российской Федерации, в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а также в иные нормативные документы. Основными предполагаемыми направлениями изменений с целью модернизация Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в настоящей сфере являются:

- исключение возможного применения для должностных лиц административного штрафа по наиболее общественно опасным нарушениям антимонопольного законодательства в целях создания условий для безальтернативного применения дисквалификации в качестве административного наказания;

- установление «оборотного» административного штрафа за злоупотребления на товарном рынке доминирующим положением монополией;

- введение соразмерного «оборотного» штрафа для участников антиконкурентных «вертикальных» соглашений, не имеющих выручки на товарном рынке, а также штрафа за координацию экономической деятельности;

- синхронизация сроков давности привлечения к ответственности за заключение и участие в картельных соглашениях, установленных в КоАП РФ и в ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации;

- разработка и внедрение действенного правового механизма освобождения от административной и уголовной ответственности лиц, способствующих раскрытию картелей;

- появление административной ответственности должностных лиц и уполномоченных органов власти (местного самоуправления) за нарушение порядка осуществления полномочий в сфере строительства и земельных отношений.

Одновременно Стратегией отмечается, что реализация норм законодательства Российской Федерации о размещении государственного заказа оказала положительное влияние на развитие конкуренции, обеспечила открытость и публичность процедур размещения заказов и привлечение широкого круга лиц для участия в них, открыла возможность для беспрепятственного участия в торгах, в том числе субъектам малого и среднего предпринимательства, и, как следствие, имеет своим результатом эффективное расходование бюджетных средств.

Однако существует необходимость дальнейшего развития и совершенствования процедур размещения государственного заказа, устранения существующих барьеров с целью привлечения в данную сферу еще большего количества хозяйствующих субъектов, оптимизации временных и материальных затрат на участие в торгах, расширения возможностей применения электронных форм размещения заказа.

## Заключение

Одной из первостепенных задач, как представляется, является закрепление в антимонопольном законодательстве принципов правового регулирования и административной деятельности в сфере публичной защиты конкуренции, отсутствие которых является существенным препятствием для единообразия как административной, так и судебной практики, предсказуемости для участников рынка публичной антимонопольной политики, роста инвестиций в российскую экономику. Основу данных принципов могут составить общепризнанные в мировом опыте и науке административного права образцы в указанной области, как, например, принципы законности, правовой стабильности, соразмерности, разумности и необходимости и др.

Несмотря на динамичное развитие антимонопольного законодательства в Россий-

ской Федерации, положительно оцениваемое как российскими, так и зарубежными экспертами, а также значительное повышение результативности деятельности антимонопольных органов России, новый этап развития конкурентной политики требует существенного повышения качества реализации мер по защите конкуренции. Именно поэтому одними из главных направлений в работе ФАС России в рамках рассматриваемого приоритета деятельности службы является совершенствование антимонопольного законодательства и практики его правового применения в соответствии с лучшим международным опытом, а также существенное повышение результативности деятельности антимонопольных органов за счет внедрения современных и эффективных инструментов управления качеством. Одной из важнейших задач в данной сфере является внедрение эффективных институтов по предотвращению нарушений антимонопольного законодательства, таких как правила недискриминационного доступа, недискриминационные торговые политики доминирующих хозяйствующих субъектов, а также корпоративные институциональные механизмы, обеспечивающие соблюдение норм антимонопольного законодательства.

Важно также обратить внимание законодателя на принятие в рамках ЕвразЭС и ЕЭП обязательного для России «Соглашения о единых правилах и принципах конкуренции» (далее — Соглашение). Установленные в данном Соглашении принципы обязательны для Российской Федерации. Однако они должны быть органично встроены в антимонопольное национальное законодательство наряду с иными административно-правовыми принципами, не противоречащими Соглашению, но необходимыми для формирования корпуса основных начал антимонопольного административного права. На формирование основы административно-правовых принципов в дальнейшем должна быть скорректирована и вся система административно-правовых меха-

низмов отечественной публичной системы защиты конкуренции. Возможным и необходимым в данной связи могла бы стать систематизация правовых норм в сфере отечественного антимонопольного законодательства в Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отдельную главу, с целью упорядочить разрозненные статьи и обобщить в данном сборнике законы, предусматривающие административную ответственность в области публичной защиты конкуренции. Несомненно, данная процедура должна пройти должное общественное и законодательное обсуждение, в разработке указанных изменений должны принять лучшие отечественные и мировые специалисты в области антимонопольного регулирования.

В дальнейшем на основе произведенных изменений в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, ее Особенной части, имело бы смысл разработать и составить Антимонопольный кодекс Российской Федерации, на создание которого, несомненно, уйдет продолжительное время — несколько лет, а может и больше. Но одной из основ при его создании и кодификации разрозненного законодательства в сфере антимонопольного регулирования может послужить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях с отдельной главой в его Особенной части в вышеуказанной сфере. С его принятием может уйти в небытие или претерпеть значительные изменения целый ряд законов.

В настоящее время антимонопольное российское законодательство состоит из нескольких законов, в том числе имеющих другой основной предмет регулирования, и зачастую «перемешивает» процессуальные и материальные нормы. Также следует отметить, что антимонопольное законодательство в России содержит ряд существенных пробелов, например, почти не регламентированы цели, принципы и правила развития

конкуренции, необоснованно дублируются процедуры комиссионного рассмотрения антимонопольных нарушений и процедуры рассмотрения дел об аналогичных административных правонарушениях, многие важные вопросы имеют низкий уровень правового регулирования, в частности приказы ФАС России, что отмечается в российской и зарубежной прессе представителями самой вышеуказанной отечественной федеральной антимонопольной службы.

### Список литературы

1. Карлов С. А. Модель антимонопольного регулирования: попытка критического анализа // Современная конкуренция. 2011. № 2 (26). С. 32–39.
2. Князева И. В., Лукашенко О. А. Модернизация теории и практики антимонопольного регулирования на современном этапе: принципы и тенденции (международный опыт) // Современная конкуренция. 2010. № 3 (21). С. 88–98.
3. Писенко К. А. Административные процедуры публично-властной неюрисдикционной деятельности антимонопольного органа: Монография. М.: РУДН, 2012. — 161 с.
4. Писенко К. А. Развитие антимонопольного права: от механизмов противодействия локальным спекулятивным монополиям до современной системы антимонопольного регулирования: Монография. М.: РУДН, 2010. 240 с.
5. Шайхеев Т. И. О некоторых категориях конкурентного (антимонопольного) права // Современная конкуренция. 2012. № 3 (33). С. 15–24.

---

*A. Loboda, for a Applicant for a Degree, Department of Administrative Law, Moscow University of the MIA of Russia, a.e.loboda@mail.ru*

### PROBLEMS OF ANTIMONOPOLY REGULATION: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT

This article is based on current legislation of the administrative and legal aspect of the problems of Antimonopoly regulation, the need for protection of competition, ways of improvement of administrative legislation in this area.

**Keywords:** competition, monopoly, antitrust, administrative legislation.