

УДК 338.22.021.4

**Е.Е. Болонин**

## В РУСЛЕ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ

*Российское антимонопольное законодательство, призванное обеспечивать защиту конкуренции на отечественном рынке, конечно, пока еще далеко не только от идеала, но и от лучших мировых образцов. Однако оно не стоит на месте, а довольно энергично совершенствуется с учетом опыта стран с развитой рыночной экономикой и требований времени. Лучшее подтверждение тому — принятие российским парламентом Закона «О защите конкуренции», содержащего весьма серьезные новации.*

**К** основным новациям закона, о котором идет речь, безусловно, надо отнести следующие:

- уточнение и развитие понятийного аппарата антимонопольного законодательства;

- совершенствование запретов на осуществление монополистической деятельности;

- конкретизацию запретов, ограничивающих конкуренцию, которые возможны со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации;

- введение понятия «государственной помощи» и создание правовых основ ее предоставления;

- расширение категории хозяйствующих субъектов за счет включения в нее некоммерческих организаций;

- внесение изменения в определение доминирующего положения. В частности, снижена до 50 % доля на рынке определенного товара, позволяющая делать вывод о доминирующем положении производящей его организации (в действовавшем ранее законе эта доля составляла 65 %). Кроме того, в законопроекте описаны условия,

при которых положение организации может быть признано доминирующим, если по общему признаку оно таковым не является;

- устранение неоправданных, но препятствующих деятельности хозяйствующих субъектов административных барьеров, которые возникают при осуществлении государственного контроля экономической концентрации;

- изменение подхода к контролю экономической концентрации. Для случаев слияния и присоединения коммерческих организаций необходимость получения предварительного согласия антимонопольного органа определяется исходя из балансовой стоимости активов или суммарной выручки (в Законе от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» использовался только критерий балансовой стоимости активов);

- увеличение порогового значения для случаев приобретения акций с 20 до 25 %. Отдельно введено требование на получение предварительного согласия антимонопольного органа на приобретение прав на государственные акции в хозяйственных обществах по сделкам, в результате которых у участников сделки впервые возникает право распо-

ряжаться блокирующим, контрольным пакетом акций или пакетом акций в 75 %;

- установление исчерпывающего перечня полномочий антимонопольного органа и видов предписаний, которые он вправе выдавать хозяйствующим субъектам.

## С учетом российских реалий

Что касается совершенствования понятийного аппарата антимонопольного законодательства, то российские парламентарии не только поддержали введение в закон таких ключевых понятий, как «доминирующее положение», «коллективное доминирование на рынке», «группа лиц», «согласованные действия», «монопольно высокая» и «монопольно низкая цена», но и существенно модифицировали многие из них. В частности, были введены новые определения понятий «дискриминационные условия», «согласованные действия хозяйствующего субъекта», «координация экономической деятельности». По мнению парламентских аналитиков, прописанные в законе определения будут способствовать более эффективному выявлению антиконкурентных действий хозяйствующих субъектов.

Важным концептуальным моментом в определении доминирующего положения хозяйствующего субъекта является освобождение хозяйствующего субъекта от бремени доказывания того факта, что он не занимает доминирующего положения на товарном рынке. В соответствии с Законом № 135-ФЗ доказательство этого факта — прерогатива и обязанность антимонопольного органа. При этом в правовом документе конкретизированы признаки рынков и установлены конкретные доли рынков, начиная с которых положение хозяйствующего субъекта или группы хозяйствующих субъектов может быть признано доминирующим.

Если конкретнее, то новым законом (ст. 5) устанавливается 50-процентный размер рыночной доли, превышение которого позволяет квалифицировать положение хозяйствующего субъекта как доминирующее. Вместе с тем в законе прописано, что не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации), доля которого не превышает 35%. Правда, это положение имеет некоторые исключения, зафиксированные в ч. 3 и 6 ст. 5. Предлагаемый порог признака доминирования соответствует аналогичной практике в большинстве стран членов Европейского Союза.

В целом выделение нижнего порога (за исключением особых случаев) и запрет на согласованные действия хозяйствующих субъектов с целью совместного доминирования, по мнению значительного большинства парламентариев, обеспечивают антимонопольному органу возможность выявления скрытых монопольных тенденций, сопряженное с ограничением конкуренции. Хотя хозяйствующие субъекты, в свою очередь, могут оспорить в судебных инстанциях решения антимонопольного органа о признании согласованных действий доминирования с целью ущемления интересов других лиц и применения соответствующих санкций.

## Учитывая ошибки прошлого

Говоря о новациях Закона № 135-ФЗ, нельзя не отметить, что до недавнего времени действовавшие в соответствии с Законом от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» правовые нормы, направленные на защиту конкуренции, носили в основном отсылочный характер. При этом многие положения вызвали трудности в правоприменитель-

ной практике. В парламенте постарались учесть ошибки прошлого. И, похоже, это у них получилось.

Например, при раскрытии понятия «группы лиц» закон вводит исчерпывающий перечень признаков принадлежности хозяйствующих субъектов к группе лиц. Достаточно сказать, что в первой части ст. 9 Закона под названием «Группа лиц» этому посвящено 14 (!) пунктов с весьма обстоятельным перечислением соответствующих признаков в каждом из них.

Весьма существенно и то, что Законом № 135-ФЗ четко определены ситуации, при которых запрещается заключение соглашений или осуществление согласованных действий хозяйствующими субъектами. К числу таких ситуаций относятся необоснованное установление или поддержание различных цен (тарифов) на один и тот же товар, навязывание контрагенту невыгодных для него условий договора, сокращение или прекращение производства товаров при имеющемся спросе, создание препятствий доступу на рынок.

Под понятием «согласованных действий» российский законодатель подразумевает теперь особую, причем наиболее опасную и трудноразличимую разновидность монополистической деятельности на товарных рынках. Как отмечали парламентарии на стадии окончательного рассмотрения документа в Совете Федерации, при определении «согласованных действий» закон исходит из сознательного отказа хозяйствующих субъектов от конкуренции. В общем случае согласованные действия, ограничивающие конкуренцию, не предполагают заключения их участниками соглашений или достижения каких-либо иных формальных договоренностей, выполнение которых замещает конкуренцию на рынке, но являются особой моделью группового поведения хозяйствующих субъектов, замещающей конкурентные от-

ношения между ними сознательной кооперацией, наносящей ущерб интересам потребителей.

При раскрытии категорий «монопольно низкой» и «монопольно высокой» цены товаров законодатели намеренно избежали оценочных терминов и, по сути, возложили бремя доказывания наличия соответствующих признаков на антимонопольный орган. В частности, в ст. 6 «Монопольно высокая цена товаров» зафиксировано, что не признается монопольно высокой цена товара, установленная субъектом естественной монополии в пределах тарифа на такой товар, определенном органом регулирования естественной монополии.

Думается, что уже в самое ближайшее время станет ясно, насколько это оправданно в условиях российских реалий.

### **В интересах ограничения недобросовестной конкуренции**

В новом законе с особой тщательностью и полнотой критериев прописаны хорошо известные всем участникам рыночных отношений запреты на осуществление монополистической деятельности. Имеются в виду запрет на злоупотребление доминирующим положением со стороны хозяйствующего субъекта, запрет ограничивающих конкуренцию соглашений или согласованных действий хозяйствующего субъекта и запрет недобросовестной конкуренции.

Правда, при этом в законе зафиксированы и критерии, на основании которых отдельные виды монополистической деятельности, с точки зрения чисто формальной приводящие к ограничению конкуренции, могут быть признаны допустимыми антимонопольным органом.

Так, в соответствии со ст. 13 Закона сделки и действия, ограничивающие конкурен-

цию, могут быть признаны допустимыми в следующих случаях.

1. Если они имеют или могут иметь своим результатом содействие совершенствованию производства (реализации) товаров или стимулированию технического прогресса и повышению конкурентоспособности отечественных товаров на внешнем рынке.

2. Если они имеют своим результатом получение не только себе, но и другими потребителями соразмерной части преимуществ и выгод от совершения действий, ограничивающих конкуренцию.

Конкретизируя запреты на антиконкурентные действия органов государственной власти и местного самоуправления, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка РФ, закон указал на их недопустимость, в частности в том случае, если они приводят к разделу товарного рынка по территориальному принципу, что действительно чревато негативными последствиями в условиях сегодняшних реалий.

Очень важно то, что в законе определены общие антимонопольные требования к порядку проведения всех видов торгов (конкурсов, аукционов) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными внебюджетными фондами.

## **Государственная помощь становится целенаправленной**

По мнению председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности О.А. Оганяна, одной из наиболее значимых новаций закона является определение понятий «государственная помощь» и

«муниципальная помощь» как предоставление органами исполнительной власти государства и местного самоуправления хозяйствующим субъектам преимуществ, которые обеспечивают им по сравнению с другими участниками бизнеса более выгодные условия деятельности на соответствующем товарном рынке. Такое преимущество может быть достигнуто путем передачи имущества или иных объектов гражданских прав, прав доступа к информации в приоритетном порядке, придания отдельным хозяйствующим субъектам особого статуса. В новом законе, по сравнению с прежними правовыми документами такого рода, расширен перечень целей, для реализации которых может предоставляться государственная и муниципальная помощь. При этом закон не нарушает принципов конкуренции.

В парламенте полагают, что конкретизация понятий «государственная помощь» и «муниципальная помощь», дополненная исчерпывающим перечнем целей, для которых такая помощь может предоставляться, позволит достигнуть следующего:

- упорядочить процедуру предоставления государственной и муниципальной помощи;
- ограничить незаконное предоставление льгот и преференций органами государственной власти и местного самоуправления хозяйствующим субъектам;
- развивать малый и средний бизнес в стране;
- стимулировать развитие справедливых конкурентных отношений между хозяйствующими субъектами.

Судя по всему, на практике решению всех этих важных задач будет способствовать то немаловажное обстоятельство, что законом детально регламентирован порядок предоставления государственной или муниципальной помощи.

## По прогнозам аналитиков...

По прогнозам аналитиков, введение в действие Закона №135-ФЗ со временем приведет к существенному снижению административного бремени на хозяйствующие субъекты. Это будет достигнуто за счет, во-первых, сокращения круга сделок, которые совершаются с предварительного согласия антимонопольного органа, а во-вторых, за счет отмены согласования каждой сделки по приобретению акций. Предусматривается получение предварительного разрешения только для приобретения блокирующего пакета (25%), контрольного (50%) и пакета, исключающего возможность блокирования решений акционера третьими лицами (75%).

Таким образом, в Законе №135-ФЗ продолжена тенденция выведения из сферы государственного контроля организаций, которые не оказывают существенного влияния на состояние конкуренции.

Одним из достоинств недавно принятого закона является исчерпывающий перечень функций и полномочий антимонопольного органа и видов предписаний, которые он вправе выдавать хозяйствующим субъектам. В законе зафиксированы все виды решений, которые может принять антимонопольный орган, и сроки принятия таких решений.

Правовые нормы закона, устанавливающие исчерпывающий перечень документов и сведений, которые подают хозяйствующие субъекты в антимонопольный орган, являются нормами прямого действия.

Закон содержит также специальную процессуальную главу, которая регулирует рассмотрение антимонопольным органом заявлений и представлений граждан, органов государственной власти и местного самоуправления о признаках нарушения антимонопольного законодательства.

## В преддверии создания мегарегулятора

Говоря о значении Закона №135-ФЗ для правовой базы российского рынка, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам А.Г. Аксаков в беседе с корреспондентом нашего журнала особо обратил внимание на два обстоятельства.

Первое. До принятия этого правового документа у нас действовали два разных закона, направленных на защиту конкуренции, а именно Закон РСФСР от 22 марта 1991г. №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и Закон от 23 июня 1999г. №117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг». Таким образом, по сути, провозглашался различный подход к товарному и финансовому рынкам, что с точки зрения права и систематики права было, наверное, неправильно. Принятый минувшим летом закон, вобрав в себя два правовых документа, тем самым распространил общие подходы, с точки зрения защиты конкуренции, на эти два сегмента экономики.

Второе. Закон №135-ФЗ принципиально важен для финансового рынка и вот еще по какой причине. Это единственный закон РФ, который содержит в себе общие для финансового сектора понятия «финансовая организация» и «финансовая услуга». По сути, эти понятия как бы объединяют и банковский сектор, и профессиональных участников рынка ценных бумаг, и управляющих государственными пенсионными и непенсионными фондами, и страховые компании. А это много значит для российского законодательства, которое прописано весьма сегментарно, т.е. в котором законы посвящены либо только банкам, либо только страховым организациям, либо только фондовому рынку. А ведь у нас в настоящее время активно обсуж-

дается вопрос о создании мегарегулятора или меганадзора на финансовом рынке. При этом под термином «мегарегулятор» или «меганадзор» понимается некий государственный орган, который объединит регулирование и надзор на всех финансовых рынках в отношении и банков, и брокеров, и дилеров как участников фондового рынка, и страховых компаний. В связи с этим надо только приветствовать то обстоятельство, что в новом законе уже проявилась в сфере защиты конкуренции идеология единого регулирования всех финансовых организаций.

\* \* \*

В целом закон направлен на совершенствование правового регулирования отношений по защите конкуренции, уточнение правовых основ государственной политики в этой сфере, обновление правового инструментария пресечения и предупреждения монополистической деятельности, а также на унификацию правового регулирования отношений по защите конкуренции на рынках.

Статья поступила в редакцию 04.12.2006

---

*E. Bolonin*

## ON LEGAL SUPPORT TO COMPETITORS

The Russian antimonopoly law which is aimed at protecting the competitors playing at the Russian market so far is far from both an ideal and the world best practices. Nevertheless, the legislation is not something stable; it is changing for the better at a rather good pace in order to take into account the best practices the developed countries have and the modern requirements.

The fact that the Russian Parliament adopted the law "On Protection of Competition" last summer is the best proof of the above point. The law includes some rather serious innovations.