

На правах рукописи

Лобановский Петр Леонидович

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ
КОНКУРЕНЦИИ НА ТОВАРНЫХ РЫНКАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2006

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель:	Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Севиюгин Виктор Егорович
Официальные оппоненты:	Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор Сунцов Александр Павлович Кандидат юридических наук Свидерский Андрей Владимирович
Ведущая организация:	Южно-Уральский государственный университет

Защита диссертации состоится «03» июня 2006 года в 10 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.274.06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «28» апреля 2006 года

*Ученый секретарь
Диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор*

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

В рыночной экономике конкуренция выступает в качестве средства справедливого распределения искомым благ. Конкурентное окружение побуждает предпринимателей активно внедрять инновации, совершенствовать технологии и рационально использовать ограниченные ресурсы. В итоге снижаются цены на традиционные виды продукции, на рынке постоянно появляются новые товары и новые производители, растет благосостояние потребителей.

Повышение качества жизни граждан России названо Президентом Российской Федерации необходимым и логичным развитием экономического курса государства. Обозначая пути реализации приоритетных национальных проектов и затрагивая вопросы структурных изменений в социально значимых отраслях экономики, Президент России отметил, что без конкуренции по-прежнему будут расти только цены и тарифы, но не качество и разнообразие самих услуг¹.

Современная российская экономика признана рыночной в США и Европе, однако, недостаточное развитие конкуренции все еще остается одной из крупнейших проблем увеличения темпов экономического роста².

Проблематике регулирования рыночных отношений в России на основе поддержки конкуренции отечественные экономисты и юристы уделяют пристальное внимание. В частности, в диссертациях Барковой С.А., Дьячковой А.В., Князевой И.В., Кузнецовой О.Ф., Черновой С.Г. исследуются такие экономические аспекты, как специфика развития российской экономики от государственного монополизма, эволюция процессов концентрации на российских рынках, теоретические и практические проблемы антимонопольной политики государства на современном этапе. В диссертациях по юридической тематике (Жуков Е.В., Куншина Л.В., Мельников И.М., А.Ю. Соколов и др.) исследуются проблемные вопросы административной и уголовной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, анализируются составы правонарушений в данной сфере. Сочинения Анисимова А.В., Бережного И.В., Борисова О.Г. и некоторых иных авторов посвящены исследованию барьеров входу на рынок, препятствующих прогрессивному экономическому развитию.

¹ См.: «Это курс на инвестиции в человека, а значит, и в будущее России» // Российская газета. 2005. 08 сентября.

² См.: Алексей Кудрин: Высокие цены на нефть нас расслабляют // Российская газета. 2005. 01 сентября; Арсюхин Е. Властный перебор // Российская газета. 2005. 01 октября.

Вместе с тем, как показала практика функционирования рыночных отношений в России за прошедшие пятнадцать лет, в сфере экономики имеется ряд проблем, которые нуждаются в дальнейшем исследовании.

Стремление к осуществлению государственного контроля товарного обращения сверх объективно необходимой меры порождает так называемые административные барьеры, ограничивающие конкуренцию и способствующие коррупции государственных и муниципальных служащих. Как отметил Президент России в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2002 год, любые административные барьеры преодолеваются взятками, «...чем выше барьер – тем больше взяток и чиновников, их берущих»¹.

Специалисты антимонопольных органов считают, что для экономики современной России последствия административных ограничений конкуренции намного опаснее, чем даже злоупотребления доминирующим положением². Масштабность и устойчивость этой проблемы подтверждается статистикой.

Так, например, в 2003 году антимонопольными органами установлено 2645 административных ограничений конкуренции, рассмотрено 1296 дел (по фактам монополистической деятельности хозяйствующих субъектов – 912 дел). В 2004 году монополистическая деятельность была предметом рассмотрения 1090 дел, количество установленных ограничений конкуренции публичными органами возросло до 3062 эпизодов, количество рассмотренных дел – до 1598³. Как отметил руководитель Федеральной антимонопольной службы И.Ю. Артемьев, «...за последние 10 лет работы антимонопольных органов в России в 52 процентах случаев нарушителями антимонопольного законодательства являются чиновники. А это означает, что уже 10 лет государство является главным монополистом и главным нарушителем антимонопольного законодательства»⁴.

Динамика административных ограничений конкуренции неутешительна – за последние три года количество нарушений антимонопольного законодательства органами власти возросло в пять раз⁵. И это при том, что государственная поддержка конкуренции отнесена к основам конституционного строя Российской Федерации (статья 8 Конституции Российской Федерации).

¹ Российская газета. 2002. 19 апреля.

² См., например: Об основных направлениях антимонопольного регулирования на среднесрочную перспективу (по материалам доклада на заседании Правительства Российской Федерации 12 июля 2001 г.) // Вестник МАП России. 2001. №5. С.4-9.

³ Протокол заседания коллегии Федеральной антимонопольной службы от 24.05.2005 №2 // Архив Тюменского УФАС России. С.3; Итоги деятельности антимонопольных органов в 2002-2004 гг. [WWW-документ] // [WWW-сайт]: URL: <http://www.fas.gov.ru/competition/1501.shtml>.

⁴ См.: Сколько стоит «утопить» конкурента // Российская газета. 2005. 06 июля.

⁵ См.: Кузьмин В. ФАС анфас // Российская газета. 2005. 01 октября.

Конечно, административные ограничения конкуренции не исчерпывают всех вопросов развития экономики, но они формируют ту среду, в которой действует предприниматель. Предупреждение и пресечение негативного влияния на товарный рынок со стороны публичных органов осуществляется на основании статей 7, 8 Закона РСФСР от 22.03.1991 №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹ с последующими изменениями и дополнениями² (далее – Закон о конкуренции). Вместе с тем нормы данного закона пока еще толкуются неоднозначно, что не гарантирует надежной защиты рыночных отношений от злоупотреблений публичных органов. Необходим четкий, отлаженный механизм реализации совокупности норм права разных отраслей, обусловленный взаимосвязью теории и практики.

Вышеуказанные практические и теоретические проблемы определяют актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы

Проблема административных ограничений конкуренции затрагивается многими авторами³. Однако суть данной проблемы раскрывается в литературе либо с точки зрения сугубо экономической, либо в составе общих вопросов применения Закона о конкуренции, либо в аспекте предпринимательского права. По этой причине анализ реализации антимонопольных требований в отношении публичных органов, как правило, исчерпывается обзором практики и общими замечаниями о необходимости совершенствования законодательства.

По нашему мнению, в научной литературе до сих пор нет достаточно аргументированной и комплексной оценки содержания правовых норм, запрещающих административное ограничение конкуренции, что дезориентирует правоприменительную практику и осложняет формирование целостной системы взглядов на данный феномен российской действительности.

Более десяти лет со дня принятия Закона о конкуренции остаются неопределенными родовые признаки понятия «ограничение конкуренции», его соотношение с понятием «ущемление интересов хозяйствующих субъектов», а также принципы разграничения уголовной и административной ответственности за на-

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. №16. Ст.499.

² Собрание законодательства РФ. 1995. №22. Ст.1997; 1998. №19. Ст.2066; 2002. №41. Ст.3969.

³ См., например: Бурмистрова Т.В., Марыненко Г.И. Методы и практика антимонопольного регулирования действий исполнительных органов власти // Право и экономика. 2000. №1. С.28-34; №2. С.15-27; Любимова Р. Антимонопольный контроль за деятельностью органов исполнительной власти и местного самоуправления // Хозяйство и право. 2000, апрель. Приложение №4, с.3-10; Тотьев К.Ю. Уголовная ответственность за монополистическую деятельность // Хозяйство и право. 1998. №5. С.54-57; №6. С.57-61; Ограничение конкуренции на региональных рынках товаров и услуг местными органами власти и управления (Очерк российской практики 1990-х годов). – М.: ТЕИС, 2000; Бережной И.В. Институциональные барьеры как ограничение конкуренции в переходной экономике: Дис. ... канд. экон. наук. Ростов н/Д, 2002. 179 с.; Анисимов А.В. Защита предпринимательства на основе антимонопольной политики: Дис. ... канд. экон. наук. Челябинск, 2004. 173 с.

рушение антимонопольных требований. Не получил системного разрешения и круг вопросов, связанных со сферой применения закона в его сочетании с нормами иных федеральных законов, проблемы совмещения в одном лице гражданских и административных правомочий на рынке. Дискуссионными остаются и вопросы доказывания административных ограничений конкуренции, возникающие в правоприменительной деятельности антимонопольных органов и судов.

Неразрешенность перечисленных теоретико-методологических и практических проблем предопределила логику и структуру настоящей работы.

Объект исследования – правоотношения, возникающие в сфере государственного управления, влияющие на конкуренцию на товарных рынках и характеризующие процессы участия государственных органов и органов местного самоуправления в формировании показателей конкурентной среды, а также ответственность этих органов и их должностных лиц за невыполнение или ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей в данной сфере.

Предмет исследования – нормы антимонопольного законодательства, устанавливающие для органов исполнительной власти и местного самоуправления ограничения и запреты в области управления отношениями, влияющими на конкуренцию на товарных рынках; наиболее актуальные проблемы правоприменительной практики.

Гипотеза исследования. Сохраняющаяся устойчивость административных ограничений конкуренции позволяет говорить о неопределенности и противоречивости приоритетов государства в области управления рыночными отношениями. В свою очередь ненадлежащая правовая охрана конкурентных основ российского рынка создает благоприятные условия для коррупции государственных и муниципальных служащих ввиду их безнаказанного покровительства отдельным хозяйствующим субъектам, что негативно сказывается на самых разных областях управленческих отношений.

Цель исследования – проанализировать наиболее распространенные формы и методы негативного влияния на конкуренцию на товарных рынках со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, раскрыть юридическое содержание административных ограничений конкуренции, разработать и обосновать предложения по их предупреждению и пресечению.

Сформулированные цель и гипотеза настоящего исследования логически определяют его первостепенные и взаимосвязанные задачи.

Задачи исследования:

- проанализировать содержание рыночной конкуренции и роль государства в ее правовом регулировании, выделить проблемные вопросы государственного управления в указанной сфере общественных отношений, в том числе посредством раскрытия феномена административных барьеров;

- исследовать историю становления и развития конкурентных отношений в России, генезис их правового регулирования; определить значение государственной поддержки конкуренции для развития российского общества;

- раскрыть сущность административных ограничений конкуренции, исследовать виды таких ограничений, структуру и содержание административно-правовых норм, их запрещающих, а также практику применения этих норм антимонопольными и судебными органами России;

- обозначить основные направления совершенствования правового регулирования административных ограничений конкуренции, выявить причины и условия, способствующие неоднозначному толкованию и применению норм, запрещающих такие ограничения, разработать и обосновать предложения по устранению дефектности этих норм, сформулировать и аргументировать вариант юридического определения понятия «ограничение конкуренции»;

- рассмотреть наиболее актуальные проблемы предупреждения и пресечения административных ограничений конкуренции, в том числе проблемы их квалификации, препятствующие единообразию правоприменительной практики на современном этапе регулирования рыночных отношений;

- проанализировать проблемы административной ответственности за ограничение конкуренции публичными органами, сформулировать и обосновать предложения по совершенствованию правовых норм, устанавливающих административное и уголовное наказание за ограничение конкуренции.

Теоретико-методологические и эмпирические основы исследования

Концепция автора в укрупненном плане основывается на конституционных положениях, гарантирующих поддержку конкуренции, свободу предпринимательской деятельности и недопустимость деятельности, направленной на монополизацию (статьи 8, 34 Конституции Российской Федерации). Исследуя проблему административных ограничений конкуренции, автор пытается найти способы ее разрешения, в том числе путем анализа и оценки государственного вмешательства в рыночные отношения сверх объективно необходимой меры.

В процессе исследования автор использует комплексный подход к изучению обозначенной проблемы, применяя методы наблюдения, сравнения, абстра-

гирования, анализа и синтеза, индукции и дедукции, аналогии, идеализации, восхождения от абстрактного к конкретному, исторический и логический методы. Все вопросы рассмотрены автором с использованием элементов междисциплинарного комплексного анализа, привлечением широкого спектра нормативных источников, специальной литературы и материалов практики.

При исследовании общих вопросов развития рынка автором использованы труды зарубежных и отечественных ученых в области экономической теории (Амвросов В.А., Борисов Е.Ф., Брю С.Л., Голиков А.Н., Долан Э.Дж., Киселева Е.А., Котлер Ф., Макконнелл К.Р., Смит А., Хейне П., Чепурин М.Н. и др.), а также ученых, затрагивающих исторические аспекты экономической организации общества (Бартенев С.А., Ключевский В.О., Куликов А.Л., Хорькова Е.П. и др.). Правовые аспекты исследуемой проблематики раскрываются с использованием работ известных ученых в сфере административного права (Бахрах Д.Н., Козлов Ю.М., Севрюгин В.Е., Стариков Ю.Н. и др.) и других юридических наук (Власенко Н.А., Жилинский С.Э., Тихомиров Ю.А., Хропанюк В.Н. и др.).

Конкретизация проблемных вопросов, связанных с отраслевой спецификой антимонопольного регулирования, осуществляется с использованием трудов специалистов в области конкурентного права (Авилов Г.Е., Барышева А.В., Богачев В.Н., Бурмистрова Т.В., Даурова Т.Г., Еременко В.И., Клейн Н.И., Мартыненко Г.И., Рейнолдс С., Тотьев К.Ю., Цыганов А.Г., Южанов И.А. и др.). Отдельное место в работе занимают диссертационные сочинения последнего десятилетия, авторами которых выступили Анисимов А.В., Баркова С.А., Бережной А.В., Борисов И.В., Дьячкова А.В., Жуков О.Г., Князева И.В., Крючков Д.В., Кузнецова О.Ф., Куншина Л.В., Медведева Н.Г., Мельников И.М., Осипов Д.В., Паращук С.А., Селиванова Е.В., Соколов А.Ю., Чернова С.Г., Шальман О.В.

Эмпирическую основу диссертации составили результаты анализа и обобщения правоприменительной практики, обсуждавшейся с участием автора на восьми межрегиональных семинарах антимонопольных органов, а также результаты авторского исследования материалов тридцати пяти дел о нарушениях антимонопольного законодательства общим объемом в девяносто семь томов. Автор с 1995 года является членом комиссии по рассмотрению дел о нарушениях статей 7, 8 Закона о конкуренции, принимает участие в их административном расследовании, оценке поступающей информации, опросах потерпевших, сборе доказательств и квалификации правонарушений, а также в рассмотрении арбитражными судами дел, связанных с этими правонарушениями.

Научная новизна диссертации состоит в раскрытии сущности ограничений конкуренции органами исполнительной власти и местного самоуправления, как с точки зрения политико-экономических особенностей становления и развития товарных рынков в России, так и с точки зрения правового регулирования конкурентных отношений на современном этапе.

Автор исследует проблемы квалификации, предупреждения и пресечения административных ограничений конкуренции, выявляет причины устойчивости данных правонарушений и вносит предложения, реализация которых, по его мнению, исключает двойственность, противоречивость и непоследовательность государственного управления рыночными отношениями.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Содержание конкуренции, как объекта правового регулирования, с одной стороны, формируется на основе совокупности частных экономических интересов, с другой – на общественной потребности в столкновении этих интересов. Роль государства в правовом регулировании конкуренции состоит в создании такого режима предпринимательской деятельности, при котором управляющее воздействие на производство и потребление опосредуется управляющим воздействием на состязательность производителей общественно полезных благ.

2. Рыночные отношения, как объект правового регулирования, состоят из двух самостоятельных, но взаимообусловленных видов общественных отношений – отношений между контрагентами и отношений между конкурентами. С позиции антимонопольной политики государства ограничение законной деятельности на рынке, ущемляющее экономические интересы хозяйствующих субъектов, неизбежно ограничивает конкуренцию, и наоборот.

3. Сущность административного ограничения конкуренции в широком понимании характеризуется активным управляющим воздействием публичных органов на рыночные отношения сверх объективно необходимой меры либо их бездействием, создающим необоснованные препятствия доступу предпринимателей на рынок (законной деятельности на рынке). В более узком смысле административное ограничение конкуренции представляет собой посягающее на правовые основы единого рынка и запрещенное антимонопольным законодательством деяние лица, наделенного в отношении неопределенного круга субъектов предпринимательства функциями и правами органа исполнительной власти или органа местного самоуправления.

4. Проблемы предупреждения и пресечения административных ограничений конкуренции вызваны, прежде всего, отсутствием четких ориентиров, по-

зволяющих выделить все существенные признаки понятия «ограничение конкуренции» в целях административного либо уголовного производства. Неопределенность этого понятия препятствует формированию единообразной правоприменительной практики, снижает эффективность механизма административно-правового регулирования конкурентных отношений и в конечном итоге негативно сказывается на общих условиях обращения товаров.

5. Противоречивость практики применения статей 7, 8 Закона о конкуренции, запрещающих административное ограничение конкуренции, объясняется недостатками редакции этих норм, устранение которых возможно путем изменения их содержания и структуры. Сначала в этих статьях следовало бы изложить запреты, нарушение которых признается противоправным независимо от последствий в виде фактического изменения структуры рынка, и лишь после этого – нормы, применение которых зависит от определенных условий.

6. Юридическое содержание используемого в антимонопольном законодательстве понятия «ограничение конкуренции» предлагается раскрыть посредством его легального определения, что имеет первоочередное значение для квалификации, предупреждения и пресечения правонарушений. Данное понятие целесообразно определить как осложнение условий работы на рынке, вызванное необратимыми и (или) не основанными на нуждах потребителей издержками имущественного или неимущественного характера, связанными с принятием решений лицами, которые в силу своего статуса или положения способны односторонне влиять на общие условия обращения товаров на рынке.

7. Ограничение предпринимательской деятельности и ограничение конкуренции, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, имеют отличительные особенности по кругу тех общественных отношений, которые подвергаются управляющему воздействию. Предпринимательская деятельность и конкуренция объективируют устойчивые взаимосвязи, однако, сопоставить их с точки зрения диалектических категорий (общее и единичное, целое и часть) представляется затруднительным, поскольку предпринимательская деятельность индивида преследует своей целью монополизацию рынка, в то время как конкуренция, являясь совокупностью усилий всех индивидов, занимающихся однородной деятельностью, препятствует достижению указанной цели. В этой связи управляющее воздействие на рынок, ограничивающее конкуренцию в целом, может стимулировать развитие предпринимательской деятельности отдельных субъектов этого рынка (например, при установлении льготных налоговых режимов для местных предприятий), и напротив, ограничение деятельности отдель-

ных субъектов предпринимательства (например, противодействие скупке акций конкурентов) может стимулировать развитие конкуренции. Следовательно, при разрешении вопросов повышения эффективности управления рынком развитие конкурентных механизмов производства и потребления должно выступать приоритетной целью упорядочивающего воздействия.

8. Совершенствование конкурентной политики государства имеет смысл осуществлять на основе следующих принципов: (1) распространение антимонопольного законодательства на все виды экономической деятельности, связанной с удовлетворением потребительского спроса, а также на всех участников этой деятельности; (2) недопустимость совмещения в одном лице исполнительно-распорядительных функций и правомочий на участие в гражданском обороте в качестве хозяйствующего субъекта; (3) ужесточение юридической ответственности за совершение посягающих на конкурентные отношения деяний.

9. Ограничение конкуренции органами исполнительной власти и местного самоуправления следует отнести к особому виду правонарушений, содержание которого еще не получило должного отражения в законодательстве и юридической литературе. Публичные органы, нарушившие антимонопольное законодательство, не признаются субъектами административных правонарушений, хотя их статус в административном процессе (при рассмотрении дел антимонопольным органом) и в арбитражном процессе (при обжаловании предписания антимонопольного органа по правилам главы 24 АПК РФ) ничем, по сути, не отличается от статуса иных субъектов правонарушений в указанной сфере.

10. Проблемы профилактики административных ограничений конкуренции во многом обусловлены необеспеченностью исполнения большинства запретительных норм антимонопольного законодательства санкциями. В этой связи предлагается изменить статью 14.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях и установить ответственность в виде административного штрафа или дисквалификации за ограничение конкуренции без описания конкретных форм такого ограничения. Также предлагается изменить описание объективной стороны преступления, предусмотренного статьей 178 Уголовного кодекса РФ, прежде всего, для более четкого разграничения юридических составов административных правонарушений и уголовно наказуемых деяний в этой сфере.

Теоретическая и практическая значимость исследования

Значимость исследования заключается в возможности использования его результатов для совершенствования антимонопольного законодательства России. Полученные в процессе исследования выводы могут способствовать позна-

нию специфики административных ограничений конкуренции, изменению подходов субъектов правоприменительной практики к толкованию норм антимонопольного законодательства при решении ими конкретных задач.

Некоторые выводы автора могут быть использованы в процессе анализа и обобщения актуальных вопросов конституционного, административного, уголовного, финансового, муниципального, предпринимательского права, а также социологии, политологии, криминологии, экономической теории.

Апробация результатов исследования

Диссертация обсуждалась и получила поддержку на кафедре административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета. Основные положения диссертации обсуждались на международных, всероссийских и межрегиональных конференциях и семинарах, например, таких как: «Актуальные вопросы конкурентной политики» (Екатеринбург. 1997. 20 января – 02 февраля), «Актуальные вопросы антимонопольной политики» (Санкт-Петербург. Высшая экономическая школа Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 1997. 31 марта – 05 апреля), «Особенности государственного контроля за соблюдением органами власти норм антимонопольного законодательства Российской Федерации» (Тюмень. 1998. 21-22 апреля), «Административные барьеры предпринимательской деятельности. Меры по их преодолению» (Тюмень. 2000. 27-28 апреля), «Вопросы политики в области конкуренции» (Токио. Комиссия по справедливой торговле Японии. 2000. 11-30 мая), «Судебная практика разрешения споров по нарушениям антимонопольного законодательства» (Екатеринбург. 2001. 21-22 июня), «Государственная антимонопольная политика» (Париж. Министерство экономики и финансов Франции. 2001. 14-28 октября), «Особенности реализации конкурентной и потребительской политики в субъектах Российской Федерации» (Екатеринбург. 2001. 18-19 декабря), «Актуальные проблемы применения антимонопольными органами положений нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (Тюмень. 2002. 28 февраля – 01 марта), «Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (Тюмень. 2003. 19-21 июня), «Научные подходы, практика организации и проведения государственных и муниципальных закупок» (Челябинск. 2004. 26-27 февраля).

Автор принимал непосредственное участие в подготовке материалов, по результатам рассмотрения которых было издано Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 02.07.1997 №16 «О неподведомственности арбитражному су-

ду исков антимонопольных органов о признании недействительными нормативных актов»¹. Описание дела, в рассмотрении которого автор также принимал участие, отражено в пункте 20 Обзора практики разрешения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства² (Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 30.03.1998 №32).

Основные положения и выводы исследования отражены в опубликованных научных работах, в том числе в учебном пособии «Административные ограничения конкуренции на товарных рынках»³, используются при чтении лекций в Тюменском государственном архитектурно-строительном университете по курсу «Антимонопольная политика».

Структура диссертационного исследования

Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографического списка.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность исследования, характеризуется степень научной разработанности выбранной темы, определяется объект, предмет, цели и задачи исследования, его методологический аппарат, теоретическая и практическая основы, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается научная новизна и значимость полученных результатов.

Первая глава работы «Организационно-правовые аспекты функционирования товарных рынков» состоит из трех параграфов.

В параграфе 1.1 исследуются научные представления о рыночной конкуренции и роль государства в ее правовом регулировании, раскрывается множественность, а по некоторым вопросам и противоречивость мнений на этот счет.

По итогам их осмысления (в том числе с позиций диалектики) автор приходит к выводу, что содержание конкуренции, как объекта правового регулирования, имеет многоаспектный и сложноустроенный характер.

С одной стороны, это содержание формируется исключительно на основе частного экономического интереса, побуждающего субъектов рынка к деловой активности и возникновению состязательности между ними. В таком аспекте государственное регулирование предпринимательской деятельности как опреде-

¹ Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. №8.

² Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1998. №5.

³ Лобановский П.Л. Административные ограничения конкуренции на товарных рынках: Учебное пособие / Под науч. ред. проф. В.Е. Севрюгина. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. – 168 с.

ленная форма юридических ограничений экономических свобод (ввиду установления правил поведения субъектов рынка) снижает вероятность удовлетворения экономического интереса и неизбежно ограничивает конкуренцию.

Однако, с другой стороны, данное замечание касается только тех случаев, когда действия предпринимателя способствуют развитию конкуренции. Если же предпринимательские инициативы связаны со снижением уровня конкуренции на рынке, то ограничение таких инициатив посредством правовых механизмов может только способствовать развитию конкурентных отношений.

Роль государства в правовом регулировании конкуренции состоит в создании такого режима предпринимательской деятельности, при котором управляющее воздействие на производство и потребление опосредуется управляющим воздействием на конкуренцию производителей общественно полезных благ, то есть, поощряются только такие предпринимательские инициативы, которые способствуют развитию добросовестной конкуренции, и, напротив, пресекаются инициативы, создающие угрозу монополизации рынков.

Приоритетными задачами государства в этом случае выступают обеспечение деятельности на рынке как можно большего количества производителей, сохранение их имущественной и организационной независимости друг от друга, либерализация режимов товарооборота, создание системы правил ведения конкурентной борьбы и юридической ответственности за их несоблюдение.

Следование данной концепции означает минимизацию административного вмешательства в экономику с одновременной корректировкой отклонений в саморегулирующихся рыночных процессах. В этой же связи государственное регулирование предпринимательской деятельности допустимо лишь в той мере, пока это объективно соответствует публичным интересам, то есть, не ограничивает развитие добросовестной конкуренции, а обоснованным признается юридическое ограничение только такой предпринимательской инициативы, которая не соответствует закону и влечет общественно вредные последствия.

Автор последовательно доказывает тезис о том, что конкуренция является не только обязательным, но и базовым элементом рынка, выступая динамичным регулятором, воздействующим на остальные элементы рынка (спрос, предложение, цена). По мнению автора, поддержка конкуренции со стороны государства является основополагающим принципом правового регулирования рыночных отношений (как с точки зрения реализации экономических свобод, так и с точки зрения продуктивности государственного управления). При оценке последствий вмешательства государства в рыночные отношения следует учитывать совокуп-

ность объективных и субъективных факторов, выработанных экономической наукой и определяющих содержание рыночной состоятельности.

Первая группа включает такие факторы как: (а) свобода входа на целевой рынок и деятельности на нем; (б) равенство условий деятельности на рынке для всех его участников; (в) фактическая самостоятельность участников рынка в принятии экономических решений. Ко второй группе можно отнести такие субъективные факторы как: (а) наличие частного экономического интереса, побуждающего к осуществлению предпринимательской деятельности; (б) ощущение потенциальным субъектом рынка реальной возможности удовлетворения своего интереса; (в) наличие в распоряжении этого субъекта ресурсов, необходимых для организации самостоятельной деятельности на рынке.

Автор полагает, что проведение конкурентной политики (правовое регулирование конкуренции) должно быть надежно гарантировано государством, прежде всего, посредством создания стабильной системы специализированных органов исполнительной власти, наделенных полномочиями и обеспеченных финансовыми, материально-техническими и кадровыми ресурсами, достаточными для ее реализации в современных реалиях российской экономики.

В параграфе 1.2 рассматриваются вопросы использования административных ресурсов государства в развитии рыночных отношений, в том числе проводится разноаспектный анализ такого феномена, как административные барьеры, препятствующие осуществлению предпринимательской деятельности.

В позитивном смысле административные ресурсы призваны обеспечивать правовую охрану законных интересов потребителей соответствующих товаров (работ, услуг), сдерживать проявление предпринимательских инициатив, способствующих монополизации рынка и нарушающих права и законные интересы иных лиц. В негативном смысле эти ресурсы могут выступать фактором, снижающим деловую активность субъектов экономической деятельности и ограничивающим конкуренцию. Выступая регулятором и фактором развития рыночных отношений, административные ресурсы государства могут использоваться для создания барьеров разного качества – обоснованных и необоснованных, законных и незаконных. Анализируя данный феномен, автор приходит к выводу, что в негативном смысле административные барьеры можно охарактеризовать как совокупность фактических (формальных и неформальных, легальных и нелегальных) препятствий развитию рынка, вызванных неопределенностью приоритетов социально-экономической политики государства.

Особое влияние административных барьеров на российскую экономику объясняется исторической спецификой ее развития от государственного монополизма и сохраняющейся инерцией деструктивного вмешательства публичных органов в работу хозяйственных механизмов. При всесторонней оценке данного феномена возникает вопрос, как различить и упорядочить административно-правовое воздействие на экономику, обеспечивающее участие государства в реализации присущих ему функций регулирования общественных отношений (объективный фактор), и такое воздействие, которое в общественном сознании воспринимается как административный произвол (субъективный фактор).

Автор констатирует, что принцип государственной поддержки конкуренции пока еще не получил должного развития на федеральном уровне, в связи с чем развитие правоотношений в этой сфере объективно сдерживается негативным воздействием на деловой климат других направлений государственного регулирования. В таких условиях даже государственные программы поддержки предпринимательства зачастую используются для оказания адресной помощи конкретным участникам рынка, что позволяет в рамках тех же программ проводить решения, наносящие вред конкуренции и предпринимательству в целом.

Постепенно автор приходит к выводу, что используемое в законодательстве и литературе понятие административных барьеров сформировалось на основе анализа и обобщения отрицательных сторон государственного управления экономическими отношениями, во-первых, с точки зрения фактических условий реализации гарантий в сфере предпринимательства, во-вторых, с точки зрения продуктивности осуществления исполнительной власти.

Отличительные признаки административных барьеров от правовых методов управляющего воздействия на рынок заключаются в том, что содержание этих барьеров определяется доминантой произвольного усмотрения субъекта управления, когда административно-правовые методы индивидуализируются во вред тем отношениям, которые призваны регулировать. В данном контексте использование методов, допустимых с точки зрения административного права, превращается в ограничение законных прав управляемых, что подавляет развитие производительных сил и противоречит задачам исполнительной власти.

Немаловажным является и то обстоятельство, что в отличие от административно-правовых методов, административные барьеры могут принимать нетрадиционные для этих методов формы (например, форму гражданско-правового договора, предполагающего равенство сторон), не теряя при этом свойства управляющего воздействия на объект управления. Кроме того, отдельные виды адми-

нистративных барьеров могут выражаться не столько в активных действиях полномочных органов, сколько в их бездействии, подчиняющем волю управляемого субъекта произвольному усмотрению должностных лиц этих органов.

Помимо перечисленных особенностей, административные барьеры могут быть обусловлены регулированием тех отношений, которые напрямую не связаны с государственно-управленческой деятельностью в сфере экономики (например, контроль противопожарных или санитарных требований), но которые оказывают прямое влияние на рыночное поведение предпринимателей.

Все это позволяет сделать вывод, что понятие административных барьеров значительно шире таких понятий, как методы административно-правового регулирования экономических отношений и собственно административно-правовые методы, хотя содержание всех этих понятий включает схожие признаки, относящиеся к основам возникновения взаимосвязей между сторонами управленческих отношений. В самом обобщенном виде административные барьеры как продукт юридически-властной деятельности зачастую представляют собой некую комбинацию административно-правовых методов воздействия на разные общественные отношения и методов, которые несовместимы с правовым режимом рыночной экономики. Вопрос качественной характеристики административных барьеров состоит в том, какие действительные (а не формально заявленные) мотивы движут их инициаторами, и какие фактические результаты они могут иметь для удовлетворения общественных интересов.

В параграфе 1.3 исследуются административно-правовые основы регулирования конкурентных отношений в зарубежных странах.

Автор проводит анализ особенностей антимонопольного регулирования за рубежом на примере США, Канады, Японии, ЕС, Германии, Франции, Великобритании. Полученные данные позволили сделать вывод о том, что механизмы антимонопольного регулирования в различных странах однородны и восходят к фундаментальным положениям экономической теории, которая отдает предпочтение развитию товарных рынков на основе государственной поддержки добросовестной конкуренции.

С позиции антимонопольной политики рыночные отношения, как объект правового регулирования, состоят из двух самостоятельных, но взаимообусловленных видов общественных отношений – отношений между контрагентами и отношений между конкурентами, которые невозможно выделить в независимые друг от друга объекты правовой охраны без ущерба для регулирования экономики в целом. С одной стороны, конкуренция первична по отношению к индивиду-

альной деятельности на рынке, и прежде чем вступить в отношения с потребителями, каждый продавец вступает в конкурентные отношения с другими продавцами. С другой стороны, поведение конкурирующих хозяйствующих субъектов как объект управляющего воздействия государства является производным от поведения тех же субъектов в отношениях с потребителями.

Таким образом, в силу естественной взаимозависимости между степенью развития конкуренции и степенью свободы доступа к участию в этом процессе субъектов предпринимательства ограничение законной предпринимательской инициативы при входе на рынок и при осуществлении последующей деятельности на нем закономерно ограничивает конкуренцию и наоборот.

Во избежание негативных последствий вмешательства государства в рыночные отношения, в международной практике антимонопольного регулирования оптимизация политики такого вмешательства при оценке влияния тех или иных деяний на конкуренцию достигается посредством применения двух принципов – принципа «per se» и принципа «rule of reason».

Первый означает, что деяние признается противоправным при любых обстоятельствах, второй трактуется как «правило разумного подхода» и означает, что при определенных условиях допускается совершение деяний, которые по форме схожи с ограничением конкуренции, но по содержанию и получаемому при этом экономическому эффекту служат интересам общества.

Вторая глава «Конкурентная политика Российского государства» состоит из трех параграфов.

В параграфе 2.1 дается краткий историко-правовой очерк развития конкурентных отношений на товарных рынках России.

Рассмотрение процессов становления и развития рыночной конкуренции в России автор начинает с анализа геополитических факторов, оказавших влияние на формирование хозяйственных приоритетов и культурно-экономических традиций заселяющего российскую территорию населения.

Политический строй российского государства до возникновения буржуазных отношений не мог способствовать развитию экономики на основе правовой охраны рыночной конкуренции. Становлению конкурентных отношений в России создавали препятствия и разделение общества на сословия, и сложившаяся система организации купеческих объединений. Автор приходит к выводу, что предпосылки административных ограничений рыночной конкуренции в России были заложены задолго до возникновения самой конкуренции.

Серьезным стимулом развития российского предпринимательства являются реформы второй половины XIX века. Отмена в 1861 году крепостного права явилась переломным моментом в процессе смены феодальных отношений капиталистическими. Процесс образования капиталистических монополий в России, как и во многих других мировых державах (США, Германия, Англия и т.д.), стал набирать свою силу во второй половине XIX – начале XX веков. Однако, в отличие от США, где в ответ на монопольные тенденции в экономике были приняты антitrustовские законы, в России данным тенденциям не было придано должного значения, что послужило одной из предпосылок революции 1917 года.

После октябрьской революции практически все хозяйственные отрасли уже к 1919 году были объявлены монополией государства. Ведомственная форма монополии в России создавалась на базе государственной собственности директивным путем и не имела аналогов ни с управленческой точки зрения, ни с организационной. Советское государство поощряло развивающуюся концентрацию производства, в результате чего экономическая база представляла собой невиданный ни в одной из стран с рыночной экономикой уровень монополизма.

Развитие современной российской экономики от государственного монополизма объективно предопределило и формирование двух основных направлений антимонопольной политики – демонаполизация экономики и создание системы профилактики монополизации рынков новыми структурами.

В марте 1991 года был принят Закон о конкуренции, целью которого провозглашалось обеспечение условий для создания и функционирования товарных рынков посредством определения организационных и правовых основ предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Зарубежный опыт позволил включить в Закон о конкуренции подробное описание видов монополистической деятельности, форм недобросовестной конкуренции, а также условий и порядка государственного контроля экономической концентрации.

Вместе с тем, антимонопольное законодательство России имеет и свою специфику. В частности, Закон о конкуренции относит к участникам запрещенной им деятельности не только хозяйствующих субъектов, но и органы, обладающие государственно-властными полномочиями. Потребность в этом была продиктована той объективной ситуацией, в которой пребывала российская экономика в начальный период преобразований.

В отличие от капиталистических стран, где становление антимонопольного законодательства происходило в условиях рыночной экономики, и было вызвано

монополизацией рынков и ограничением конкуренции со стороны представителей частного капитала, в России первоочередной целью этого законодательства выступило создание самого рынка и защита конкуренции от негативного влияния со стороны государственных структур.

Рассматривая развитие системы антимонопольных органов в динамике, автор приходит к выводу о существенных недостатках организации деятельности этих органов, что закономерно осложняет реализацию антимонопольной политики и сказывается на профилактике правонарушений в сфере конкуренции.

В параграфе 2.2 раскрываются правовые основы государственного регулирования конкуренции в Российской Федерации.

Анализируя конституционные гарантии в сфере экономики, автор особенно отмечает, что поддержка конкуренции отнесена к основам конституционного строя Российской Федерации, которые составляют первичную нормативную базу для остальных положений Конституции РФ и всей системы российского законодательства. Следовательно, поддержка добросовестной конкуренции определяется как один из важнейших принципов экономических отношений, и ни одна норма права, независимо от того, где она закреплена, не должна противоречить этому принципу и ограничивать развитие конкуренции.

По мнению автора, конкурентная политика государства в широком смысле включает почти весь круг задач, направленных на поступательное экономическое развитие. В таком смысле конкурентная политика становится важнейшей целью не только антимонопольных, но и всех других публичных органов, а термин «конкурентное право» охватывает правовые нормы и институты как публично-правового, так и частноправового характера, которые призваны урегулировать целый комплекс отношений, возникающих в процессе развития конкуренции, ее правоохраны и участия в ней предпринимателей.

Автор доказывает тезис, что сфера применения Закона о конкуренции не ограничена контролем условий состязательности субъектов рынка и предполагает управляющее воздействие на более широкий круг общественных отношений. Основопологающим принципом распространения этого закона на соответствующие отношения является их влияние на конкуренцию на товарных рынках. Юридическое содержание понятия «отношения, влияющие на конкуренцию» и понятия «конкурентные отношения» различно – первое значительно шире второго. В этой связи автор приходит к выводу, что Закон о конкуренции устанавливает порядок реализации функций государственного управления в отношении разных объектов управляющего воздействия, которые так или иначе могут вли-

ять на состязательность хозяйствующих субъектов и способствовать (либо препятствовать) достижению целей названного закона. Концепция законодателя позволяет упорядочить рыночное поведение хозяйствующих субъектов не только прямо, но и косвенно, воздействуя на смежные общественные отношения, составляющие правовой режим предпринимательской деятельности в целом.

Далее автор исследует нормы закона, запрещающие монополистическую деятельность, административное ограничение конкуренции, недобросовестную конкуренцию, а также нормы, устанавливающие требования к мониторингу экономической концентрации, и нормы, определяющие задачи, функции и полномочия антимонопольных органов России.

Определение объективно необходимой меры участия государства в регулировании рыночных отношений видится автору в создании такого правового режима, который бы гармонично сочетал в себе качества, способствующие достижению баланса частных и публичных интересов. Такой баланс должен обеспечиваться проведением государственной политики одновременно в трех направлениях: (1) предупреждение монополизации рынков, контроль деятельности монополий; (2) пресечение недобросовестных действий предпринимателей, в том числе нарушающих права потребителей; (3) предупреждение действий административных органов, нарушающих законные интересы предпринимателей.

Чрезмерное вмешательство государства в рыночные отношения деформирует правосознание участников товарного обращения, создает дополнительные препятствия развитию цивилизованных обычаев делового оборота, ориентированных, прежде всего, на интересы потребителей. В свою очередь, нарушение предпринимателями интересов потребителей влечет обратную реакцию государства в виде ужесточения правовых режимов оборота тех или иных товаров, усложнения всевозможных регистрационных процедур, а также другие непродуктивные решения, угнетающие предпринимательский климат.

Вместе с тем, большинство проблемных вопросов в данной области общественных отношений разрешается при достаточном уровне развития добросовестной конкуренции на рынке. Регулирующие функции конкуренции, по мнению автора, одновременно позволяют оптимизировать управленческую деятельность в самых разных областях (повышение общей культуры производства и потребления, снижение затрат на правовую охрану интересов потребителей и др.).

В параграфе 2.3 раскрывается сущность административных ограничений конкуренции, исследуются их виды, проводится анализ правовых норм, запрещающих эти ограничения, обобщается правоприменительная практика.

Административное ограничение конкуренции представляется автору сложным экономико-правовым явлением, отнесение которого к разряду проблем государственного управления объясняется кардинальным реформированием политического и экономического устройства современной России.

По мнению автора, сущность административного ограничения конкуренции в широком понимании характеризуется активным управляющим воздействием публичных органов на рыночные отношения сверх объективно необходимой меры либо их бездействием, создающим необоснованные препятствия доступу предпринимателей на рынок (законной деятельности на рынке). В более узком смысле административное ограничение конкуренции представляет собой посягающее на правовые основы единого рынка и запрещенное антимонопольным законодательством деяние лица, наделенного в отношении неопределенного круга субъектов предпринимательства функциями и правами органа исполнительной власти или органа местного самоуправления.

Специфика правового регулирования административных ограничений конкуренции состоит в том, что эти правонарушения и совершаются, и пресекаются в процессе реализации исполнительной власти: субъект управления, осуществляющий регулирующие функции в отношении неопределенного круга лиц и допустивший нарушение антимонопольного законодательства, обязан по предписанию антимонопольного органа отменить либо изменить принятое им решение в сфере управления. Сложность выявления административных ограничений конкуренции обусловлена тем, что в отношениях, влияющих на конкуренцию, публичные органы совмещают разнородные качества и могут одновременно выполнять функции: (а) субъекта управления экономической деятельностью иных лиц; (б) субъекта гражданского права, представляющего публичное образование; (в) объекта управления со стороны антимонопольных органов.

В процессе детального исследования содержания и структуры статей 7, 8 Закона о конкуренции и обзора наиболее показательных дел о нарушении этих запретительных норм, автор выделяет ряд проблемных вопросов.

В частности, отмечается, что динамика общего состояния производства на соответствующих территориях нередко обуславливает различные по форме, но схожие по сути проявления экономического сепаратизма регионов путем введения ограничений на ввоз или вывоз товаров. Подобные ограничения могут устанавливаться как в форме однозначных запретов, так и в форме предоставления необоснованных льгот, которые также запрещены. Вместе с тем вопрос о методике оценки обоснованности льгот до сих пор остается открытым.

Запрещенное антимонопольным законодательством совмещение административных и хозяйственных функций, будь то осуществление публичным органом самостоятельной экономической деятельности либо наделение отдельных хозяйствующих субъектов функциями исполнительной власти, закономерно порождает обращение специфических продуктов деятельности, сочетающих в себе качества товара и обязательного взноса, и находящихся вне границ официального гражданского оборота. В первом случае субъект управления взимает в свою пользу плату за исполнение им функций публичного характера, во втором – продукция хозяйствующего субъекта является условием совершения юридически значимых действий в сфере управления. Причем в обоих случаях отношения сторон имеют ярко выраженный административно-правовой характер, однако их юридической формой выступает гражданско-правовой договор.

Далее исследуется проблема тех видов ограничений конкуренции, подробное описание которых прямо не предусмотрено статьями 7, 8 Закона о конкуренции. В гипотезе норм, запрещающих такие ограничения, используются как само понятие «ограничение конкуренции», так и понятие «ущемление интересов хозяйствующих субъектов», однако их соотношение длительное время остается одним из наиболее дискуссионных вопросов практики.

В частности, абзац 1 пункта 1 статьи 7 Закона о конкуренции запрещает ограничение самостоятельности и создание дискриминационных условий деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, если это имеет либо может иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов. По мнению автора, формальное разделение данных понятий в гипотезе нормы вносит некоторую противоречивость и в содержание самого запрета, дезориентируя тем самым субъектов правоприменительной практики.

Самостоятельность хозяйствующих субъектов является одним из элементов юридического содержания понятий предпринимательской деятельности и конкуренции, и если ограничение такой самостоятельности ущемляет интересы субъектов рынка, то это одновременно ограничивает и конкуренцию. Аналогичные последствия могут наступить и при создании дискриминационных условий деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, когда нарушение принципа равенства исключает возможность эффективной конкуренции. В то же время для выводов о незаконном административном воздействии на конкуренцию совсем необязательно наличие конкретных потерпевших, чьи интересы ущемлены, и по этой причине включение в один понятийный ряд родового (ограничение конку-

ренции) и видового (ущемление интересов) понятий для целей правовой оценки того или иного деяния представляется неудачным.

Подводя итог, автор отмечает, что административные ограничения рыночной конкуренции можно отнести одновременно к политической, управленческой и правовой проблемам развития российской экономики.

Третья глава работы «Совершенствование правового регулирования административных ограничений конкуренции на товарных рынках» состоит из трех параграфов.

В параграфе 3.1 обосновывается потребность в дальнейшем развитии норм конкурентного права, рассматриваются вопросы, посвященные формированию системы профилактики административных ограничений конкуренции.

Разрешение проблемы профилактики административных ограничений конкуренции, по мнению автора, должно быть комплексным, так как эта проблема является межотраслевой и требует не только изменения норм-запретов антимонопольного законодательства, но и предполагает в перспективе более тщательный анализ других правовых норм, влияющих на развитие экономики.

Юридическое содержание государственных гарантий поддержки конкуренции видится в том, что реализация этих гарантий должна, с одной стороны, стимулировать развитие предпринимательской инициативы как таковой, с другой – сдерживать проявление тех инициатив, которые способствуют ограничению состязательности на рынке. В этой связи приоритетной задачей государства в названной сфере должно являться создание такой системы управления рынком, которая позволяет определять наиболее продуктивных субъектов хозяйствования на основе «естественного отбора» предпринимателей в борьбе за интересы потребителей. Функционирование такой системы, по мнению автора, будет обеспечивать оптимальную мобилизацию производительных сил, увеличение налоговых поступлений и повышение благосостояния населения, что одновременно дает необходимые ресурсы для решения почти всех социальных проблем.

В данном контексте отчетливо проявляется особая вредоносность административных ограничений конкуренции, имеющих противоположный результат – подавление законной предпринимательской инициативы стимулирует развитие теневой экономики, а поддержка отдельных предпринимателей создает условия для противоправной монополизации рынков.

Ограничение предпринимательской деятельности и ограничение конкуренции, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, имеют отличительные особенности по кругу тех общественных отношений, которые под-

вергаются управляющему воздействию. Предпринимательская деятельность и конкуренция объективируют устойчивые взаимосвязи, однако, сопоставить их с точки зрения диалектических категорий (общее и единичное, целое и часть) представляется затруднительным, поскольку предпринимательская деятельность индивида преследует своей целью монополизацию рынка, в то время как конкуренция, являясь совокупностью усилий всех индивидов, занимающихся однородной деятельностью, препятствует достижению указанной цели. В этой связи управляющее воздействие на рынок, ограничивающее конкуренцию в целом, может стимулировать развитие предпринимательской деятельности отдельных субъектов этого рынка (например, при установлении льготных налоговых режимов для местных предприятий), и напротив, ограничение деятельности отдельных субъектов предпринимательства (например, противодействие скупке акций конкурентов) может стимулировать развитие конкуренции. Следовательно, при разрешении вопросов повышения эффективности управления рынком развитие конкурентных механизмов производства и потребления должно выступать приоритетной целью упорядочивающего воздействия на деятельность субъектов предпринимательства по сравнению с такими целями, как, например, увеличение объемов производства местных товаров. Совершенствование правового регулирования административных ограничений конкуренции должно сопровождаться переработкой всего массива законодательства, затрагивающего конкурентные отношения. Основой государственной политики в этой сфере должны выступить следующие принципы: (1) распространение антимонопольного законодательства на все виды экономической деятельности, связанной с удовлетворением потребительского спроса, а также на всех участников этой деятельности; (2) недопустимость совмещения в одном лице исполнительно-распорядительных функций и правомочий на участие в гражданском обороте в качестве хозяйствующего субъекта; (3) ужесточение юридической ответственности за совершение посягающих на конкурентные отношения деяний.

Автор развивает точку зрения об актуальности принятия кодекса рынка, который смог бы урегулировать все процессы формирования общих условий товарного обращения в России и стимулировать развитие экономики.

Принятие такого правового акта, по мнению автора, позволит установить в соответствии со статьей 71 Конституции РФ правовые основы единого рынка и основы федеральной политики в области экономического развития государства, что особенно важно для определения пределов влияния на рыночные процессы со стороны органов, наделенных властными полномочиями.

Автор отмечает существенные недостатки правовых норм, запрещающих административные ограничения конкуренции, и вносит предложения по устранению дефектности указанных норм.

Исследуя общие недостатки редакции норм-запретов статей 7, 8 Закона о конкуренции, автор приходит к выводу, что для повышения эффективности их применения необходимо изменить содержание и структуру этих норм, а также дать легальное определение понятию «ограничение конкуренции». Нарушение логики изложения общего запрета в пункте 1 статьи 7 Закона о конкуренции автор видит в противоречии между смыслом гипотезы и диспозиции. Доказывается, что ограничение самостоятельности хозяйствующих субъектов и создание неравных условий их деятельности закономерно приводят к ущемлению их интересов и ограничению конкуренции. По этой причине используемую в норме гипотезу следует исключить и определить объектом посягательства самостоятельность хозяйствующих субъектов и равенство условий их деятельности.

Опираясь на практику, автор полагает, что пункт 1 статьи 7 Закона о конкуренции целесообразно разделить на две части. В первой изложить описание тех деяний, которые законодатель признает априори ограничивающими конкуренцию, во второй – охарактеризовать общие признаки деяний, которые могут быть признаны неправомерными при определенных условиях. В частности, автор предлагает запретить любые деяния, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, если возможность такого ограничения не предусмотрена федеральным законом, либо предполагают создание для субъектов одного товарного рынка неравных условий их деятельности.

Запрет на совмещение административных и хозяйственных функций, предусмотренный пунктом 3 статьи 7 Закона о конкуренции, следует распространить на любую приносящую доход деятельность публичных органов.

Статью 8 Закона о конкуренции, по мнению автора, целесообразно разделить на три части. В первой изложить перечень запрещенных соглашений (согласованных действий), которые законодатель признает ограничивающими конкуренцию и которые уже нашли отражение в действующей редакции. Во второй части дать общую характеристику деяний, которые могут быть также признаны ограничивающими конкуренцию. Автору представляется допустимым охарактеризовать эти деяния как соглашения (согласованные действия), которые препятствуют осуществлению предпринимательской деятельности, наделяют отдельных хозяйствующих субъектов исключительным правом в какой-либо сфере деятельности либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции в

иной форме. При такой редакции уместна оговорка, что соглашения и согласованные действия, препятствующие предпринимательской деятельности, могут быть признаны правомерными лишь в том случае, если возможность их осуществления предусмотрена федеральным законом. В третьей части статьи целесообразно предусмотреть последствия незаконных соглашений в виде ничтожности таких сделок и ответственности за участие в их осуществлении.

Автор последовательно приходит к выводу, что при легальном определении понятия «ограничение конкуренции» следует отказаться от использования в нем признаков, характеризующих материальные последствия для рынка. Искомое определение предлагается изложить как осложнение условий работы на рынке, вызванное необратимыми и (или) не основанными на нуждах потребителей издержками имущественного или неимущественного характера, связанными с принятием решений лицами, которые в силу своего статуса или положения способны односторонне влиять на общие условия обращения товаров на рынке.

В заключительной части параграфа автор отмечает, что внесенный в Государственную Думу проект Федерального закона «О защите конкуренции», хотя и содержит некоторые прогрессивные новеллы, но никоим образом не способствует разрешению исследуемых в настоящей работе проблем.

В параграфе 3.2 исследуются проблемы предупреждения и пресечения нарушений законодательства, регулирующего конкуренцию на товарных рынках.

Анализируя административно-правовые методы предупреждения и пресечения правонарушений в сфере конкуренции, автор приходит к выводу, что предписание антимонопольного органа, как основной метод пресечения этих правонарушений, нельзя признать мерой юридической ответственности, достаточной для обеспечения целей антимонопольного законодательства.

На основе обзора арбитражной практики рассмотрения споров о недействительности предписаний антимонопольных органов, детального анализа материалов наиболее показательных дел и научных публикаций по заявленной проблематике автор отмечает незрелость подходов к толкованию норм антимонопольного законодательства и противоречивость практики их применения.

Например, в одном случае арбитражный суд считает безразличным для конкуренции противоправный запрет деятельности на рынке, в другом – признает нарушением статьи 7 Закона о конкуренции ограничение самостоятельности субъектов естественных монополий, у которых вообще нет конкурентов. Причем принятие судами необоснованных решений о недействительности предписаний антимонопольных органов, выданных иным публичным органам, имеет

принципиальное значение для всей системы управления конкурентными отношениями. Во многих случаях такие решения затрагивают не столько интересы сторон конкретного процесса, сколько интересы неопределенного круга лиц, осуществляющих либо имеющих намерение осуществлять деятельность на том или ином рынке. Так, недействительность предписания о прекращении длящегося правонарушения фактически означает допустимость продолжения такого деяния и препятствует повторному рассмотрению тех же обстоятельств в административном производстве, что снижает результативность пресекательных мер и в конечном итоге негативно влияет на общие условия обращения товаров.

Анализируя юридическую природу этих споров, автор приходит к выводу, что они образуют особую группу публично-правовых споров, разрешение которых по общим правилам рассмотрения дел о недействительности ненормативных актов государственных органов представляется неоправданным. В подобных делах интересы лица, обжалующего предписание, никоим образом не связаны с его экономической деятельностью либо защитой экономических интересов иных лиц, скорее, напротив, заключаются в создании препятствий осуществлению законной деятельности последних. По мнению автора, методика разрешения данной группы споров должна предполагать более тщательный анализ действий обоих участников процесса, а не возлагать бремя доказывания только на тот публичный орган, акт которого обжалуется.

По результатам обобщений автор выделяет целый комплекс проблем квалификации административных ограничений конкуренции, путь к разрешению которых, по его мнению, должен начинаться с легального определения самого понятия «ограничение конкуренции». Неопределенность этого термина позволяет субъектам правоприменительной практики интерпретировать его на свое усмотрение и создает существенные препятствия для оптимизации процесса доказывания и упорядочения правоприменительной практики.

В параграфе 3.3 раскрываются теоретические и практические проблемы юридической ответственности за ограничение конкуренции.

По своим существенным признакам отношения между антимонопольным органом и органом, нарушившим запретительную норму, характеризуются как административные правоотношения. Нарушение норм-запретов влечет применение административных мер, целью которых является прекращение в принудительном порядке противоправных деяний. Причем применяются данные меры в отношении самого органа-правонарушителя, а не его должностного лица, то есть

правовой статус такого органа в административном процессе ничем, по сути, не отличается от статуса иных субъектов правонарушений.

Вместе с тем автор приходит к выводу, что в таких делах указанные органы не могут рассматриваться в качестве субъектов административных правонарушений, так как совершаемые ими деяния не признаются административными правонарушениями ни по определению в теории (отсутствует элемент наказуемости), ни по действующему законодательству об административных правонарушениях (нет элемента ответственности).

Ограничение конкуренции органами исполнительной власти и местного самоуправления, по мнению автора, следует отнести к особому виду правонарушений, содержание которого еще не получило должного отражения в законодательстве и юридической литературе. Пока же представляется необходимым внесение ясности в юридическое содержание административного ограничения конкуренции как правонарушения в сфере управления.

Автор полагает, что субъектами административных правонарушений в этой области должны признаваться только должностные лица публичных органов, для чего следует распространить соответствующие нормы-запреты и на деяния этих лиц. По меньшей мере, такая концепция учитывает как саму природу властеотношений между субъектом права, нарушившим запретительную норму, и субъектом, пресекающим это правонарушение в административном порядке, так и необходимость наказания правонарушителя. Причем должностным лицам целесообразно запретить не только принятие соответствующих актов, совершение действий (бездействия) и заключение соглашений, но и прямое либо косвенное участие (соучастие) в осуществлении этих деяний.

Вопросы уголовной ответственности за ограничение конкуренции также следует отнести к числу проблемных аспектов конкурентной политики.

Диспозиция статьи 178 УК РФ, которая признает ограничение конкуренции уголовно наказуемым, воспроизводит описание многих деяний, запрещенных статьями 7, 8 Закона о конкуренции. На практике данные сходства значительно усложняют разграничение юридических составов преступных деяний и деяний, пресекаемых в административном порядке.

На начальном этапе развития антимонопольного законодательства России данная проблема обострялась тем, что состав преступления, предусмотренного статьей 178 УК РФ, был формальным, и по логике вещей практически каждое нарушение статей 7, 8 Закона о конкуренции должно было сопровождаться возбуждением уголовного дела. Однако статистика показывает, что количествен-

ные показатели раскрытия преступлений по этим делам были в сотни раз ниже аналогичных показателей по делам, рассмотренным антимонопольными органами. В конце 2003 года формальный состав этого преступления преобразован в материальный, и уголовно наказуемым стало признаваться лишь такое ограничение конкуренции, которое причинило ущерб более миллиона рублей. Однако и такие изменения не разрешили многие проблемные вопросы.

Во-первых, статья не позволяет однозначно определить, кому должен быть причинен ущерб – одному или нескольким потерпевшим, что имеет принципиальное значение. Если, например, противоправное ограничение доступа на рынок касается неопределенного круга лиц (в результате издания нормативного правового акта, противоречащего федеральному закону), то на рынках скоропортящихся продуктов любое такое ограничение может повлечь причинение крупного ущерба и при наличии прямого умысла правонарушителя должно рассматриваться как неоконченное преступление (ст.ст.29, 30 УК РФ).

Во-вторых, требуется более четкое определение юридического содержания применяемого в статье понятия «ущерб». В отличие от гражданского законодательства, в разных статьях уголовного кодекса это понятие может иметь разные значения. Например, в комментарии к статье 158 УК РФ под ущербом понимается только реальный ущерб, а в комментариях к статьям 165, 169, 173 УК РФ в составе ущерба учитывается и упущенная выгода. При буквальном же толковании понятия ущерба в соответствии со статьей 15 ГК РФ применительно к статье 178 УК РФ практически исключается уголовно-правовая охрана конкуренции в сфере оборота нематериальных ресурсов (в частности, услуг).

По мнению автора, специфика общественно опасных последствий ограничения конкуренции (не столько утрата или повреждение имущества, сколько неполучение должного гражданами, организациями, государством и обществом в целом) позволяет полагать, что материальный признак объективной стороны преступления должен заключаться в причинении убытков вообще. Для устранения возможных разночтений при квалификации деяний по статье 178 УК РФ примечание к этой статье после слов «миллион рублей» следовало бы дополнить словами «включая упущенную выгоду», а в часть первую статьи после слов «крупного ущерба» включить слова «одному или более потерпевшим». Кроме того, в качестве признака, альтернативного причинению ущерба, целесообразно рассматривать и получение дохода в том же размере.

Обозначенные проблемы становятся еще более актуальными при сопоставлении статьи 178 УК РФ со статьей 14.9 Кодекса РФ об административных пра-

вонарушениях, устанавливающей административную ответственность за ограничение свободы торговли. Объективная сторона этого правонарушения заключается в недопущении на местные рынки товаров из других регионов либо запрещении вывоза местных товаров в другие регионы, что корреспондируется со статьей 7 Закона о конкуренции, запрещающей ограничение прав хозяйствующих субъектов на продажу (приобретение, покупку, обмен) товаров.

Суть противоречия в том, что недопущение товаров на рынок либо запрещение их вывоза является ограничением конкуренции путем раздела рынка и ограничения доступа на рынок. Если ввоз или вывоз товаров запрещены нормативным правовым актом главы субъекта РФ, то при наличии потерпевших, которым причинен крупный ущерб, деяние может быть квалифицировано по части 2 статьи 178 УК РФ. Если же рассматривать недопущение вывоза товаров либо запрещение их ввоза на территорию региона как одну из форм незаконного ограничения самостоятельности субъектов рынка, то такое деяние образует и состав преступления, предусмотренного статьей 169 УК РФ.

Вышеназванные проблемы позволяют говорить о потребности в серьезной корректировке концепции ответственности за ограничение конкуренции.

Во-первых, статью 14.9 КоАП РФ следовало бы изменить полностью и установить административную ответственность за ограничение свободы любого вида предпринимательской деятельности, если это не образует состав преступления. По мнению автора, все без исключения нормы-запреты, предусмотренные статьями 7, 8 Закона о конкуренции, имеют одинаковое значение для правового регулирования конкурентной сферы, на каком бы рынке и в каких бы формах не вводились административные ограничения конкуренции. Неслучайно статья 4 Закона о конкуренции включает в понятие «товар» также работы и услуги, гарантируя равную правовую охрану экономических свобод на любом рынке.

Во-вторых, следует изменить и статью 178 УК РФ, приведя ее структуру и содержание к внутренней гармонии. Автор предлагает упростить описание объективной стороны преступления и представить его как «установление или поддержание монопольно высоких или монопольно низких цен, раздел рынка, ограничение доступа на рынок, устранение с него субъектов экономической деятельности, установление или поддержание единых цен, а равно ограничение конкуренции иным образом, если эти деяния повлекли причинение крупного ущерба одному или более потерпевшим либо извлечение дохода в том же размере». Также автор предлагает отказаться от использования в статье таких неопределенных категорий, как недопущение и устранение конкуренции.

В заключении отражены результаты исследования, синтезирована полученная научная информация и сформулированы основные выводы.

Публикации по теме исследования

1. Особенности реализации норм антимонопольного законодательства Российской Федерации при конкурсном распределении заказов на закупку товаров, работ и услуг для государственных (муниципальных) нужд / Особенности государственного контроля за соблюдением органами власти норм антимонопольного законодательства Российской Федерации: Тезисы докладов участников межрегионального семинара территориальных управлений ГАК России. – Тюмень, 1998. С.35-44 (**0,3 п.л.**).
2. Товарное обращение и муниципалитет // Налоги. Инвестиции. Капитал. 1999. №3-4 (16-17) июль-декабрь. С.150-152 (**0,3 п.л.**).
3. Ограничение оборота алкогольной продукции в форме региональной маркировки / Административные барьеры предпринимательской деятельности. Меры по их преодолению: Тезисы докладов участников межрегионального семинара территориальных управлений МАП России. – Тюмень, 2000. С.18-25. (**0,4 п.л.**).
4. Влияние административных барьеров на инвестиционную привлекательность рынка // Налоги. Инвестиции. Капитал. 2001. №3-4 (23-24) апрель-июнь. С.13-16 (**0,5 п.л.**).
5. Административные ограничения конкуренции на товарных рынках: Учебное пособие / под ред. проф. В.Е. Севрюгина. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. – 168 с. (**14,7 п.л.**).
6. Проблемы антимонопольной политики России на современном этапе // Налоги. Инвестиции. Капитал. 2005. №1-3 (43-45) январь-июнь. С.18-25 (**0,8 п.л.**).