

УДК 346.52

Федеральная антимонопольная служба: правовой статус требует уточнения



Гуревич В.А.

Доцент кафедры гражданского и трудового права
Казанского государственного технического университета им. А.Н.Туполева,
эксперт Министерства юстиции РФ

В статье анализируется деятельность государственных антимонопольных органов по реализации законодательства РФ о конкуренции и ограничении монополистической деятельности. Вносятся предложения по совершенствованию правового статуса Федеральной антимонопольной службы.

Ключевые слова: антимонопольное законодательство, картельный сговор, злоупотребление доминирующим положением на рынке, монополистические действия органов власти и управления.

Осуществление государственной политики по содействию развитию товарных и других рынков и конкуренции, предупреждению, ограничению и пресечению монополистической деятельности играет существенную роль в становлении и развитии рыночных отношений. С вступлением в действие ФЗ «О защите конкуренции» от 26.07.2006 г. в России фактически закрепилась новая антимонопольная политика, претерпевшая за прошедшие более чем 18 лет целый ряд существенных изменений. Если в начале 90-х годов решалась задача демонаполизации бывшей советской экономики, то с середины и до конца 90-х по сути шло становление государственно-монополистического капитализма, когда, к сожалению, вместо монополии государственной сформировалась монополия рыночная. Далее, в 2000-е годы в стране проводилась линия поощрения конкуренции и сдерживания монополии. Новый закон, закрепив по сравнению с прежним Законом РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической

деятельности на товарных рынках» (1991 г.) более четкие «правила игры», призван сделать отношения государства, предпринимателей и потребителей максимально прозрачными, что исключительно важно.

С одной стороны, по замыслам законодателей, в результате сформулированных четких критериев бизнес будет более защищен от произвольных трактовок положений антимонопольного законодательства и возможного необоснованного вмешательства со стороны государственных антимонопольных органов; с другой стороны – Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС) и ее территориальные управления получают солидный инструментарий для реализации антимонопольной политики. Основная цель нового Закона – дать больший простор нормальной, здоровой конкуренции, но в то же время при его нарушениях установить такие меры ответственности, чтобы его было предпочтительнее не нарушать. Достаточно заметить, что ранее в отдельных случаях анти-

монопольным органам требовалось несколько лет (!) для формирования в судах доказательств ценового сговора; за совершение такого опасного правонарушения на крупнейшие компании тогда можно было лишь наложить штраф до 5 тыс. минимальных размеров оплаты труда. Сегодня антимонопольные органы в соответствии с новой нормой, введенной Федеральным законом от 9.04.2007 г. в Кодекс РФ об административных правонарушениях, накладывают на таких правонарушителей за картельные сговоры и злоупотребления доминирующим положением так называемые оборотные штрафы от 1 % до 15 % размера выручки правонарушителя от реализации товаров (работ, услуг), на рынке которого совершено правонарушение. Должностным лицам соответственно грозит штраф от 170 до 200 МРОТ либо дисквалификация на срок до 3-х лет. Это очень существенные меры, особенно для крупнейших компаний, для которых прежние размеры штрафов были, как говорят в народе, «трамвайными расходами».

На этом фоне роль ФАС, несомненно, возрастает. В соответствии с «Положением о Федеральной антимонопольной службе», утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 г., ФАС является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативно-правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности естественных монополий, рекламы, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для федеральных государственных нужд. Следует заметить, что среди более чем сорока различных полномочий, предоставленных ФАС вышеуказанным «Положением», а также самим ФЗ «О защите конкуренции» шесть из них так или иначе касаются ее контроля за соблюдением антимонопольного законодательства непосредственно федеральными органами исполнительной власти.

Так, ФАС:

– осуществляет контроль за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти

субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа);

– выдает (направляет):

- предписания, обязательные для исполнения юридическими и физическими лицами, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством, законодательством о рекламе и законодательством о естественных монополиях;

- предложения заказчику, являющемуся органом государственной власти Российской Федерации, федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на осуществление функций по размещению заказов для государственных заказчиков в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о размещении заказов;

- предложения в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг и Центральный банк РФ о приведении в соответствие с антимонопольным законодательством принятых ими актов и (или) прекращении действий в случае, если такие акты и (или) действия нарушают антимонопольное законодательство;

– осуществляет согласование предоставления федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления государственной или муниципальной помощи в случаях, установленных антимонопольным законодательством;

– проводит проверку соблюдения антимонопольного законодательства коммерческими организациями, некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными и внебюджетными фондами и физическими лицами, получает от них необходимые документы и информацию, объяснения

в письменной или устной форме, обращается в установленном законодательством РФ порядке в органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, с просьбой о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Как видим, специфика российского антимонопольного законодательства в том, что субъектами монополистической деятельности у нас признаются не только хозяйствующие субъекты, но и органы власти и управления, зачастую ограничивающие конкуренцию, входящие в сговор с крупнейшими компаниями, навязывающие предпринимателям свои корыстные условия и условия.

И это не случайно. К сожалению, именно чиновники, в том числе представляющие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, по меткому выражению руководителя ФАС И. Артемьева, «...сегодня являются главными нарушителями законодательства о конкуренции – на их долю приходится более половины всех выявляемых нарушений» [1]. Он же в интервью «Комсомольской правде» подчеркнул: «В Европе закон в первую очередь чтут сами власти. У нас же 52 % нарушений антимонопольного законодательства связаны с действиями чиновников. И на федеральном уровне, и на уровне губернаторов. Недавно на заседании Правительства назвали цифру: всего за год властями различных уровней было издано несколько тысяч нормативных актов, нарушающих свободу конкуренции. К сожалению, у нас чиновники привыкли считать, что законы пишутся не для них. Тут прежде всего коррупционная составляющая играет большую роль» [2].

На практике серьезной проблемой продолжает оставаться необходимость совершенствования правового положения самой ФАС в части придания ей относительно самостоятельного, возможно, особого статуса. Своеобразие правового положения ФАС, как указывалось выше, заключается в том, что она, являясь федеральным органом исполнительной власти, имеет особые контрольные функции по отношению ко всем другим таким же федеральным органам исполнительной власти – министерствам и ведомствам РФ, обладая при этом лишь статусом федеральной службы, даже не министерс-

тва, что имело место ранее. Напомним, что до 02.03.2004 г. у нас было Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, в связи с чем его руководитель входил в состав Правительства РФ. Фактически статус этого важнейшего органа был необоснованно понижен, чему трудно найти разумное объяснение.

С принятием ФЗ «О защите конкуренции» фактически закрепившим новую государственную антимонопольную политику, вопрос о правовом статусе ФАС продолжает оставаться актуальным. С самого начала своего существования этот орган (несмотря на неоднократные смены своего наименования) действовал как федеральный орган исполнительной власти, обеспечивающий государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (далее – АЗ) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, хозяйственными субъектами (далее – ХС), физическими лицами. Будучи таким же федеральным органом исполнительной власти как и подобные ему, ФАС в соответствии со ст. 23 Закона в силу специфики и своеобразие предоставленных ей особых полномочий и контрольных функций выдаёт федеральным органам исполнительной власти обязательные для исполнения предписания, привлекает к ответственности за нарушение АЗ должностных лиц федеральных органов исполнительной власти [3]. Практика показала (в том числе личный опыт работы автора в Татарстанском территориальном управлении ФАС), что в целом ряде случаев ФАС ощущает явное непонимание, иногда граничащее с правовым нигилизмом, прямым противодействием со стороны других федеральных органов исполнительной власти по осуществлению своих исключительных функций, в связи с чем ощущаются серьезные трудности по реализации ей своих законных полномочий.

В плане координации деятельности министерств и ведомств РФ по формированию цивилизованного рынка, такое положение нельзя признать нормальным ибо роль ФАС, что отмечалось выше, как одного из важнейших в экономико-правовом блоке возрастает. Представ-

ляется, что в целях придания ФАС подлинной независимости и самостоятельности в своей специфической деятельности целесообразно внести в законодательство изменения, касающиеся правового положения ФАС, а именно – закрепить подконтрольность ФАС непосредственно Президенту РФ, как это имеет место в ряде зарубежных государств. Причем в некоторых из них руководитель этого ведомства – аналога ФАС – даже непосредственно подотчётен Парламенту. Следует также установить в законодательстве норму о том, что руководитель ФАС назначается и освобождается от должности непосредственно Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ. При этом речь не идёт об отнесении в этом случае ФАС к числу так называемых «силовых» ведомств, ибо таковым она не являлась и не является по определению и функциям.

Как говорится, дело за законодателем...

Литература:

1. Смольякова Т. ФАС в профиль // Российская газета. – 2009. – № 47. – 19 марта.
2. Бутаев В. Будет ли в России дешёвое горючее, чего ждать от цен на хлеб и почему бюрократия противится закону о госзакупках // Комсомольская правда. – 2009. – № 6. – 13 января.
3. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26. 07.2006 г.

Federal Antimonopoly Service: Legal Status Needs Specification

V. Gourevich

The Kazan State Technical University named after A.N. Tupolev

The article analyses the activities of state antimonopoly authorities and implementation of competition and monopolistic activity law of the Russian Federation. The author contributes suggestions on improvement of the legal status of Federal Antimonopoly Service (FAS).

Key words: antitrust Law, punitive collusion, abuse of dominance, monopoly behaviour of the authorities and governing institutions.

