

УДК 342.5

25 ЛЕТ КОНСТИТУЦИЯ РФ НА СТРАЖЕ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА И КОНКУРЕНЦИИ

Правкин Сергей Алексеевич,

*канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры теории и истории
государства и права,
e-mail: Pravkin@bk.ru,*

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Уже 25 лет Конституция РФ охраняет единое экономическое пространство Российского государства, создавая ее экономический суверенитет, формируя недискриминационное экономическое пространство. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и элементами конституционного механизма, правовыми конструкциями, направленными на защиту участников экономического оборота, Правительство Российской Федерации принимает определенные меры по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования. Система мер данной стратегии и анализируется в данной статье в контексте развития общеправовой и конституционной модели обеспечения единого экономического пространства. Среди основных принципов конституционного регулирования принцип антимонопольного регулирования является базовым для определения наличия состояния конкурентной среды и защиты экономического пространства. В статье обобщается комплекс организационно-правовых мер по совершенствованию конкурентного законодательства и практики его применения в Российской Федерации, формулируются меры по реализации конституционного принципа на свободное перемещение товаров, услуг, транспортных средств и поддержку конкуренции.

Ключевые слова: конкурентное право, антимонопольная служба, недобросовестная конкуренция, антимонопольный пакет, Конституция РФ, экономическое пространство, суверенитет

25 YEARS THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION ON GUARD OF THE COMMON ECONOMIC SPACE AND COMPETITION

Pravkin S.A.,

*candidate of law, associate professor, associate professor
at the department of theory and history of state and law,
e-mail: Pravkin@bk.ru,*

Moscow Witte University, Moscow

For 25 years, the Constitution of the Russian Federation protects the common economic space of the Russian state, creating its economic sovereignty, forming a non-discriminatory economic space. In accordance with the Constitution of the Russian Federation and elements of the constitutional mechanism, legal structures aimed at protecting the participants of economic turnover, the Government of the Russian Federation is taking certain measures to implement the strategy of competition and antitrust regulation. The system of measures of this strategy is analyzed in this article in the context of the development of the General legal and constitutional model of the single economic space. Among the basic principles of constitutional regulation, the principle of Antimonopoly regulation is the basis for determining the presence of a competitive environment and the protection of economic space. This article summarizes the complex of organizational and legal measures to improve competition law and its application in the Russian Federation. The article formulates measures to implement the constitutional principle of free movement of goods, services, vehicles and support of competition.

Keywords: competition law, Antimonopoly service, unfair competition, Antimonopoly package, the Constitution of the Russian Federation, economic space, sovereignty

DOI 10.21777/2587-9472-2019-2-50-54

Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме 25 лет назад, провозгласила в качестве базовых принципов развитие конкуренции и единого экономического пространства. Статья 8 Конституции РФ гарантирует свободное перемещение товаров, услуг и транспортных средств, поддержку конкуренции. Статья 74 Конституции закрепляет гарантии антимонопольного регулирования. Статья 34 указывает на то, что государство препятствует соглашениям, направленным на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Статья 15 ч. 4 закрепляет верность РФ международным договорам в сфере противодействия антиконкурентным действиям и соглашениям.

Основными задачами данного исследования являются положения, направленные на реализацию целей Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования: исследование конституционных и иных правовых основ поддержания единого экономического пространства; создание правовых основ развития конкуренции и конкурентной среды, применение структурно-организационных способов борьбы с монополизмом.

При исследовании обозначенных проблем применялись специальные юридические методы – формально-юридический, сравнительно-правовой, метод толкования.

В соответствии с Конституцией РФ в настоящее время Правительство РФ реализует Стратегию развития конкуренции и антимонопольного регулирования на период 2013–2024 годов. Названная Стратегия наметила переход от защиты интересов отдельных лиц к защите интересов неопределенного круга лиц в результате злоупотребления своим доминирующим положением на рынке со стороны хозяйствующего субъекта. Для ФАС России определены такие направления в деятельности Службы в связи с реализацией данной программы, как создание конкурентной среды, внедрение недискриминационных правил доступа к услугам естественных монополий, совершенствование правил федеральной контрактной системы, усиление мер финансово-правового регулирования и др. Но условия для конкуренции невозможно создавать только на региональном или локальном уровнях, в отрыве от макроэкономического регулирования.

Необходимо отметить, что четвертый пакет мер по совершенствованию конкурентной среды (ФЗ от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации») усиливает ответственность должностных лиц и органов власти за нарушение антимонопольного законодательства. «Так, в соответствии с новыми правилами Правительство РФ получило право определять правила недискриминационного доступа к товарам как для естественных монополий, так и для иных субъектов рынка, не являющихся такими монополиями, доля которых на высококонцентрированных товарных рынках превышает 70 %. Это представляется социально справедливым для бизнеса» [3]. В.А. Вайпан считает, что «четвертый антимонопольный пакет» в большей мере соответствует природе рыночной экономики.

Акценты необходимо сместить на структурно-организационные способы борьбы с монополизмом, обоснованно применяя механизм антимонопольной принудительной реорганизации в случаях доминирующего состояния на рынке или создания коммерческих организаций путем слияния и присоединения. Как известно, по иску антимонопольного органа в этих случаях возможна принудительная реорганизация (выделение, разделение) через суд путем подачи иска антимонопольным органом¹. Как крайняя мера применяется ликвидация юридического лица. «Необходимо заметить, что ч. 1 ст. 34 ЗоЗК не содержит указаний относительно того, в каких случаях суд должен применять санкцию в виде ликвидации юридического лица, а в каких случаях подвергать его принудительной реорганизации. Представляется, что форма динамики юридического лица должна определяться судом не в зависимости от тяжести совершенного правонарушения (ибо, как видится, степень тяжести деяния всегда одинакова, так как оно заключается при отсутствии совершенного согласования сделки с антимонопольным органом, которое не может быть менее или более грубым относительно другого несогласования), а от способа динамики юридического лица, определяемого содержанием сделки по экономической концентрации (создание, слияние, присоединение)» [4].

Но если нарушены правила создания юридического лица, то юридическим последствием является его ликвидация, против антиконкурентного слияния действует разделение юридического лица и

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – 31 июля. – № 31 (ч. 1). – Ст. 34.

выделения одного лица из состава другого. Таким образом, можно сделать «важный вывод: используемый в ч. 1 ст. 34 ЗоЗК способ защиты конкуренции в виде реорганизации в форме разделения или выделения, равно как и в форме ликвидации юридических лиц, нарушивших порядок предварительного согласования с антимонопольным органом сделки, соответствующей критериям, указанным в ст. 27 ЗоЗК, не должен квалифицироваться в качестве ретрибутивной (т.е. штрафной или карательной) санкции, а должен восприниматься в качестве разновидности способа защиты прав в виде восстановления положения, существовавшего до момента совершения сделки» [4]. М.А. Егорова подчеркивает при этом, что действия по реорганизации и ликвидации юридического лица приводят не к восстановлению положения участников сделки, а имеют целью восстановление баланса на рынке, корпоративного положения участников сделки. Подобным образом также реализуется на практике принцип справедливости.

Принудительно реорганизованные лица в соответствии с ч. 1 ст. 38 ЗоЗК не могут создать экономическую группу лиц. «Условие о том, что созданные в результате принудительной реорганизации, применяемой за систематическое осуществление монополистической деятельности субъектом, занимающим доминирующее положение, юридические лица не должны входить в состав одной группы лиц, должно распространять свое действие не только на случаи разделения организаций, но в равной мере и на случаи выделения из их состава новых организаций. В ином случае в соответствии с доктриной “единого хозяйствующего субъекта” в проведенных реорганизациях будет отсутствовать практический смысл, так как вновь образованные лица будут продолжать действовать на рынке в едином интересе, фактически сохранив доминирующее положение, но уже не в виде унитарной организации, а в виде группы лиц» [4].

М.А. Егорова предлагает скорректировать формулировку закона, согласно которой созданные путем принудительного выделения организации не смогут входить в одну группу с той организацией, из состава которой они были выделены. При этом справедливо надо заметить, что к участникам монополистической деятельности могут относиться и индивидуальные предприниматели, и саморегулируемые организации (в плане координации экономической деятельности, причем, если она осуществляется систематически).

Основным критерием монополистической деятельности является деятельность, носящая систематический характер, что является основанием для принудительной ликвидации юридического лица при наличии доминирующего положения на рынке. Но монополистические действия на рынке и доминирование на рынке часто не совпадают. Значит, монополизм без доминирования не влечет существенных санкций в виде ликвидации юридического лица, всего лишь разделение или выделение (структурно-организационная мера защиты конкуренции). Таким образом, доминирующее положение на рынке ведет к принудительной реорганизации, но не систематическое осуществление монополистической деятельности. Также необходимо учитывать, что данная норма распространяет свое действие исключительно на коммерческие организации. Но ЗоЗК не ограничивает по целевой направленности вопрос принудительной реорганизации. За основу берется не критерий цели деятельности, но наличие у хозяйствующего субъекта признаков доминирующего положения.

Безусловно, необходимо распространить правовой режим принудительной реорганизации в равной мере на коммерческие и некоммерческие организации. Увеличение числа конкурентов и снижение рыночной концентрации являются результатом принудительных действий антимонопольных органов. Важным направлением обеспечения защиты конкуренции является установление многоуровневой системы санкций (по количеству раз, по степени тяжести совершаемых правонарушений и количеству лиц, участвующих в соглашениях и согласованных действиях). «Несмотря на то, что понятие “систематическое осуществление монополистической деятельности” входит в число основных понятий конкурентного права и представляет собой разновидность грубого нарушения антимонопольного законодательства, как это ни покажется странным, не включено в качестве основания, отягчающего административную ответственность ни в один из составов административных правонарушений, имеющих антимонопольную направленность. Вместе с тем представляется, что систематическое осуществление монополистической деятельности должно быть включено в закрытый перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность, в частности, в п. 3 примечаний к ст. 14.31 КоАП РФ и в п. 4 примечаний к ст. 14.32 КоАП РФ» [5]. М.А. Егорова также предлагает усовершенствовать ч. 1 ст. 178

УК РФ и рассматривать «систематическое осуществление монополистической деятельности» как более тяжкое деяние по сравнению с однократным подобным действием.

Третьим антимонопольным пакетом еще было установлено обязательное условие для определения согласованных действий: «действия должны быть заранее известны каждому из участвующих в них хозяйствующих субъектов в связи с публичным заявлением одного из них о совершении таких действий (п. 2 ст. 8 Закона о защите конкуренции). Требование о наличии публичного заявления означает, что информационный обмен между участниками согласованных действий теперь должен обязательно быть установлен антимонопольными органами, и средством такого обмена должно быть только публичное заявление одного из участников согласованных действий» [12].

Существенной проблемой являются антиконкурентные договоренности не только между хозяйствующими субъектами, но между ними и властными структурами, государственными и муниципальными органами. В ЗоЗК таких соглашений не предусмотрено². Но подобные действия находятся под контролем массива законодательства о государственной и муниципальной службе, федеральной контрактной системе и пр.³ И так, в целом на антимонопольные органы возложены функции применения таких административно-правовых мер в таких составах: доминирующее положение на рынке (ст. 10 ЗоЗК), соглашения, ограничивающие конкуренцию (ст. 11 ЗоЗК), согласованные действия, ограничивающие конкуренцию (ст. 11.1 ЗоЗК), недобросовестная конкуренция (ст. 14.1–14.8 ЗоЗК) и др. Причем по соглашениям и согласованным действиям предусмотрен отдельный учет [9].

В целом, четвертый антимонопольный пакет стал важным этапом в совершенствовании мер конкурентной политики⁴. Определенные в законодательстве критерии допустимости соглашений и согласованных действий как допустимой совместной деятельности в экономике, в основном, привели к положительным изменениям: усиление процессуальных мер защиты, внедрение принципа гласности при определении нарушений и рассмотрении дел, связанных с монополизацией рынка. Расширение полномочий ФАС России было ранее неодобрительно оценено крупным бизнесом. Можно даже сказать, и это отмечалось в литературе, что крупный бизнес встал против усиления рассматриваемых мер антимонопольного регулирования [8]. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года предусматривает создание и развитие конкурентных рынков и последовательную демонополизацию экономики.

Как в сфере антимонопольного регулирования, так в иных сферах часто можно слышать упреки, что «Конституция ничего не регулирует и не гарантирует». Как замечает С.Н. Бабурин, «Конституция 1993 года все более отстает от динамично меняющегося российского общества, особенно в части организации системы высших органов власти государства, она окончательно перестала легитимировать власть» [11]. Требуется осуществление конституционной реформы постольку, поскольку проведенный анализ также показывает необходимость усиления мер поддержки реальной конкуренции, которую уже в полной мере не обеспечивает Конституция. Так что реально Конституция РФ все больше и больше отстает от жизни. Требуются постоянные меры корректировки специального законодательства в различных сферах, а надо просто устранить несовершенства действующей Конституции.

Список литературы

1. *Анисимов А.П.* Государственная корпорация как форма нерационального распоряжения государственной собственностью // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 4. – С. 97.
2. *Белицкая А.В.* Использование инструментов государственно-частного партнерства для демонополизации российской экономики: правовой аспект // СПС «КонсультантПлюс».
3. *Вайтан В.А.* Четвертый антимонопольный пакет // СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 250-ФЗ (в ред. от 15.09.2018) «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 250-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (ч. 1). – Ст. 4376.

³ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

⁴ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 250-ФЗ (в ред. от 15.09.2018) «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 250-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (ч. 1). – Ст. 4376.

4. *Егорова М.А.* Антимонопольная принудительная реорганизация: проблемы законодательного регулирования и пути его совершенствования // СПС «КонсультантПлюс».
5. *Егорова М.А.* Развитие норм о доминирующем положении в четвертом антимонопольном пакете // Юрист. – 2016. – № 7. – С. 10–14.
6. *Зимарев К.А., Тепкина А.В.* Четвертый антимонопольный пакет: оправдались ли опасения бизнеса // СПС «КонсультантПлюс».
7. *Канарш Г.Ю.* Социальная справедливость: философские концепции и российская ситуация. – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2011. – С. 160.
8. Крупный бизнес выступил против четвертого антимонопольного пакета [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.forbes.ru/news/262651-krupnyi-biznes-vystupil-protiv-chetvertogo-antimonopolnogo-paketa-fas> (дата обращения: 25.10.2019).
9. *Самолысов П.В.* Государственный антимонопольный контроль в РФ: правовое регулирование // СПС «КонсультантПлюс».
10. *Сушкевич А.Г.* Антиконтурентные соглашения: запреты, исключения из запретов и их пределы в новом Федеральном законе «О защите конкуренции» // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 6. – С. 34–41.
11. Форма Российского государства (становление, современное состояние, проблемы, перспективы) / С.Н. Бабурин [и др.] // Историко-теоретическое и правовое исследование. – М., 2018. – С. 192.
12. *Хохлов Е.С.* Некоторые вопросы совершенствования понятия согласованных действий в российском конкурентном праве // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. *Anisimov A.P.* Gosudarstvennaya korporaciya kak forma neracional'nogo rasporyazheniya gosudarstvennoj sobstvennost'yu // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. – 2009. – № 4. – С. 97.
2. *Belickaya A.V.* Ispol'zovanie instrumentov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva dlya demonopolizacii rossijskoj ekonomiki: pravovoj aspekt // SPS “Konsul'tantPlyus”.
3. *Vajpan V.A.* Chetvertyj antimonopol'nyj paket // SPS “Konsul'tantPlyus”.
4. *Egorova M.A.* Antimonopol'naya prinuditel'naya reorganizaciya: problemy zakonodatel'nogo regulirovaniya i puti ego sovershenstvovaniya // SPS “Konsul'tantPlyus”.
5. *Egorova M.A.* Razvitie norm o dominiruyushchem polozhenii v chetvertom antimonopol'nom pakete // Yurist. – 2016. – № 7. – С. 10–14.
6. *Zimarev K.A., Tepkina A.V.* Chetvertyj antimonopol'nyj paket: opravdalis' li opaseniya biznesa // SPS “Konsul'tantPlyus”.
7. *Kanarsh G.Yu.* Social'naya spravedlivost': filosofskie koncepcii i rossijskaya situaciya. – М.: Изд-во Московского гуманитарного университета, 2011. – С. 160.
8. Krupnyj biznes vystupil protiv chetvertogo antimonopol'nogo paketa [Elektronnyj resurs]. – URL: <http://www.forbes.ru/news/262651-krupnyi-biznes-vystupil-protiv-chetvertogo-antimonopolnogo-paketa-fas> (data obrashcheniya: 25.10.2019).
9. *Samolysov P.V.* Gosudarstvennyj antimonopol'nyj kontrol' v RF: pravovoe regulirovanie // SPS “Konsul'tantPlyus”.
10. *Sushkevich A.G.* Antikonkurentnye soglasheniya: zaprety, isklyucheniya iz zapretov i ih predely v novom Federal'nom zakone “O zashchite konkurencii” // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. – 2007. – № 6. – С. 34–41.
11. Форма Российского государства (становление, современное состояние, проблемы, перспективы) / С.Н. Бабурин [и др.] // Историко-теоретическое и правовое исследование. – М., 2018. – С. 192.
12. *Hohlov E.S.* Nekotorye voprosy sovershenstvovaniya ponyatiya soglasovannyh dejstvij v rossijskom konkurentnom prave // SPS “Konsul'tantPlyus”.