

Санкт-Петербургский государственный университет  
Кафедра коммерческого права

**Необоснованное препятствование осуществлению деятельности  
хозяйствующим субъектом со стороны органов власти как вид  
антиконкурентного поведения**

Выпускная квалификационная  
работа студента 2 курса  
магистратуры 2 потока 1 группы  
очной формы обучения  
Ушаковой Елизаветы  
Владимировны

Научный руководитель:  
доцент, кандидат юридических  
наук  
Петров Дмитрий Анатольевич

Санкт-Петербург

2016

## Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Понятие и квалифицирующие признаки необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующим субъектом	
§1.1. Общая характеристика правонарушений со стороны органов власти в статье 15 Закона о защите конкуренции.....	7
§1.2. Признаки, понятие и пределы необоснованного препятствования.....	11
§1.3. Правовая квалификация и порядок применения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, отграничение от смежных правовых явлений.....	20
Глава 2. Ответственность органов власти в сфере защиты конкуренции	
§2.1. Методы государственного управления, применяемые антимонопольным органом в сфере защиты конкуренции.....	34
§2.2. Гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции.....	39
§2.3. Административная ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции.....	51
Заключение.....	57
Список использованной литературы.....	63

## Введение

Становление рыночной экономики в России началось с конца XX века и продолжается в настоящее время. Причиной для ухода от административно-командного типа системы послужило отсутствие активного экономического роста, которое привело национальную экономику в состояние глубокого кризиса. На российском примере можно проследить негативное влияние тотального административного регулирования того или иного вида предпринимательской деятельности, от которого вероятно следует либо своевременно отказываться или регулировать степень государственного вмешательства, либо вовсе не допускать. В результате увеличения экономической свободы активность населения выразилась в создании хозяйствующих субъектов малого, среднего и крупного бизнеса в разнообразных правовых формах. Подобная свобода предпринимательства и выбора естественным образом поспособствовала планомерному становлению конкуренции на российских рынках товаров и услуг, и, как следствие, её регулированию в антимонопольном законодательстве.

Тема настоящего исследования является *актуальной* в связи со следующим. Действующая на сегодняшний день система правового регулирования конкуренции включает в себя не только взаимодействие хозяйствующих субъектов друг с другом и взаимодействие хозяйствующего субъекта с потребителем. Представляется важным учитывать влияние на конкурентную среду и иных субъектов экономических взаимоотношений, обладающих особым правовым положением за счет возможности применения властно - распорядительных полномочий, которыми являются органы публичной власти.

Объектом рассмотрения в настоящей работе выступают правоотношения в сфере государственного регулирования предпринимательства, а именно отношения «государственный орган – предприниматель», которые исследуются на предмет наличия в деятельности органов власти превышения, злоупотребления, расширения власти, либо на обнаружение управленческих

ошибок. Перечисленные варианты поведения органов власти расцениваются в качестве антиконкурентных, так как имеют своим последствием ограничение конкуренции по смыслу п. 17 ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>1</sup> (далее – ФЗ «О защите конкуренции», Закон о защите конкуренции), за которым должно следовать привлечение к ответственности<sup>2</sup>. На сегодняшний день, реальность выглядит таким образом, что государство может помогать поддерживать необходимое, оправданное состояние конкуренции, но вместе с тем может и чинить определенные препятствия в виде административных барьеров для участников рынка. Это подтверждается статистическими данными Федеральной Антимонопольной Службы России<sup>3</sup> (далее – ФАС России), которые говорят о том, что именно органы власти являются основными нарушителями антимонопольного законодательства. Соотношение установленных нарушений органов власти к количеству нарушений со стороны хозяйствующих субъектов остается стабильным из года в год и составляет порядка 52 - 56%<sup>4</sup>. По этой причине немалая доля законодательного массива предусмотрена именно в их отношении.

В силу исторических обстоятельств органы власти в России занимают достаточно агрессивную и активную позицию вмешательства, нарушая необходимое соотношение саморегулирования и государственного регулирования на рынке. Сложившееся положение легко усмотреть в многочисленных актах органов власти, которые направлены на урегулирование как можно большего числа аспектов предпринимательской деятельности, начиная от порядка регистрации организаций, заканчивая квотированием и лицензированием<sup>5</sup>. Нельзя не заметить, что некоторые акты и действия органов власти становятся очевидными административными барьерами и тем самым

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» // «Собрание законодательства РФ». – 2006. - №31 (1 ч.). - Ст. 3434.

<sup>2</sup> Бушев А.Ю. Правовая доктрина контроля в практике Европейского суда по правам человека: о признаках и последствиях контроля государства над деятельностью третейских судов // Третейский суд. 2013. № 6. С. 34.

<sup>3</sup> См. Доклады о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2013, 2014, 2015 года [Электронный ресурс]: - Режим доступа: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/>.

<sup>4</sup> Башлаков-Николаев И.В. Ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции: монография. М.: Статут, 2014. 111 с.

<sup>5</sup> Хатаева М.А. Правовые ограничения избыточного административного воздействия на бизнес // Административное право. - 2011. № 4. - С. 23 - 33.

входят в противоречие с нормами антимонопольного законодательства.

Тщательное законодательное регулирование противоправных действий органов власти несомненно способствует стабильной работе ФАС России и работа над данной частью ФЗ «О защите конкуренции» ведется и будет продолжена. Вектор предстоящей работы предопределен сформированной в 2013 году «Стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 годов»<sup>6</sup>. На настоящий момент в рамках её реализации ФАС России производит формирование лучшей практики принятия органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления актов и осуществления действий, направленных на развитие конкуренции (так называемая «белая книга»), и худшей практики принятия указанными органами актов и осуществления действий, имеющих антиконкурентный характер («черная книга»). Указанные документы будут постоянно пополняться новыми примерами по мере их поступления для наглядной и доступной демонстрации приемлемых и не приемлемых форм деятельности органов власти.

В связи с обозначенной актуальностью рассматриваемого вмешательства органов власти в деятельность предпринимателей, *целью* настоящей работы является подробное рассмотрение конкретного вида антиконкурентного поведения органов власти, которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а именно необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством РФ требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Постановка указанной цели определила необходимость решения определенных *задач*, в связи с чем в настоящем исследовании нами будет

---

<sup>6</sup>Утверждена Президиумом ФАС России 3 июля 2013 года и представляет собой программный документ по реализации как законотворческих инициатив, так и мероприятий, целью которых является оптимизация деятельности антимонопольного органа: Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 годов. - 2013. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной Антимонопольной Службы России: [<http://fas.gov.ru>]. – Режим доступа: [http://fas.gov.ru/netcat\\_files/File/Str\\_razv\\_konk\\_i\\_antimonop\\_reg\\_13-14.pdf](http://fas.gov.ru/netcat_files/File/Str_razv_konk_i_antimonop_reg_13-14.pdf).

осуществлено следующее. Полноценно рассмотрены основные понятия п.2 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции в качестве важных составляющих указанного пункта, в частности понятие необоснованного препятствования, ограничения конкуренции. Мы произведем анализ основных квалифицирующих признаков указанных деяний, будет продемонстрирован порядок, а также пределы применения ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» в досудебных и судебных процедурах, что позволит отграничивать рассматриваемое правовое явление от смежных составов. Будут подробно рассмотрены основные виды юридической ответственности, применяемые к должностным лицам органов власти как к правонарушителям в сфере защиты конкуренции, а также обозначено сравнение действующего российского регулирования с зарубежным опытом применения некоторых схожих инструментов конкурентного права. На основании изученного материала будет сделано заключение о современном состоянии антимонопольной политики применительно к нарушениям со стороны органов власти, а также предложены решения для снижения числа совершаемых правонарушений в рассматриваемой области и для расширения возможности применения ст. 15 Закона о защите конкуренции.

## **Глава 1. Понятие и квалифицирующие признаки необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующим субъектом**

## **§1.1. Общая характеристика правонарушений со стороны органов власти в статье 15 Закона о защите конкуренции**

Прогресс и развитие современных рыночных отношений представляются возможными только при минимально необходимом прямом вмешательстве государства в деятельность хозяйствующего субъекта. По мнению главы ФАС России, И. Ю. Артемьева, развитие конкуренции должно быть задачей каждого органа власти, так как «является одним из ключей для успешного экономического развития России»<sup>7</sup>.

Для разъяснения и оценки рассматриваемого понятия необоснованного препятствования мы обращаемся к главе 3 ФЗ «О защите конкуренции». На основании её анализа можно сделать вывод о том, что все виды правонарушений органов власти указанный Закон фактически подразделяет по аналогии с монополистической деятельностью субъектов предпринимательства на акты, действия и соглашения (согласованные действия), ограничивающие конкуренцию. Рассматриваемые правонарушения ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» можно подразделить на две группы:

1. Неправомерные акты и действия, посягающие на свободу конкуренции и предпринимательства на рынке;
2. Акты и действия по неправомерному приобретению избыточных властных полномочий.

В рамках настоящей работы для нас наибольший интерес представляют правонарушения первой группы, которые будут рассмотрены далее.

Закон о защите конкуренции относит данные нарушения к группе запрещающих норм, в число которых входят также ст. ст. 16 и 17 названного Закона. В соответствии с ч. 1 ст. 15 органам власти запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или даже предположительно могут привести к недопущению, ограничению, устранению

---

<sup>7</sup> Материалы с выступления руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева на ежегодной конференции «Ведомостей» «Антимонопольное регулирование в России» в 2013 году. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Электронного периодического издания «Ведомости»: [<http://www.vedomosti.ru>]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/19602151/nazad-k-svobode>.



конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Считаем необходимым обратить внимание на то, что использование термина «акт» в контексте ст. 15 названного Закона подразумевает под собой собирательное понятие, включающее в себя как нормативные, так и ненормативные акты, к которым относятся акты индивидуального применения и распорядительные акты. В отношении ненормативных актов, принимаемых органами власти, представляется важным обозначить, что нарушение будет иметь место в случае, когда орган власти собственными действиями вынуждает хозяйствующих субъектов их исполнять<sup>8</sup>, что приводит к таким последствиям, как недопущение, ограничение, устранение конкуренции в соответствии с ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Указанная часть статьи содержит открытый перечень наиболее типичных и широко сформулированных примеров неправомерного поведения органов власти. В частности, подлежит запрету и необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством РФ требований к товарам или к хозяйствующим субъектам. Действующий антимонопольный закон позволяет привлекать к ответственности за ограничение конкуренции даже в ситуации, когда действия органа власти или его должностного лица явно не подпадают под какой-либо конкретный пункт ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции<sup>9</sup>. Указанный способ формирования перечня позволяет разнообразить сферы применения ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», в число которых, согласно наблюдениям, входят медицинские услуги, транспорт, розничная торговля, электроэнергетика и другие.

---

<sup>8</sup> Конкурентное право России: Учебник / Д.А. Алешин, И.Ю. Артемьев, Е.Ю. Борзило и др.; отв. ред. И.Ю. Артемьев, А.Г. Сушкевич; Нац. исслед. ун-т. «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. - С. 203.

<sup>9</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13.02.2015 № Ф01-6242/2014, Ф01-117/2015 по делу № А17-1700/2014 [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

Положения ст. 15 Закона о защите конкуренции, в том числе и п. 2 ч. 1, адресованы широкому кругу органов и организаций, а именно<sup>10</sup>:

1. Федеральным органам исполнительной власти без каких-либо ограничений;
2. Органам государственной власти субъектов РФ, то есть правительствам, администрациям, министерствам, департаментам и другим;
3. Органам местного самоуправления, то есть исполнительно-распорядительным, представительным органам;
4. Иным органам и/или организациям, осуществляющим некоторые функции государственных органов или органов местного самоуправления, к которым относятся: саморегулируемые организации, организации и органы международных межгосударственных объединений, в которых участвует РФ;
5. Организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг<sup>11</sup>;
6. Государственным внебюджетным фондам;
7. Центральному банку РФ.

Анализ приведенных положений ст. 15 Закона о защите конкуренции обращает внимание на то, что рассматриваемая статья устанавливает запреты на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) только для коллективных субъектов права, наделенных властными полномочиями. Следовательно, мы можем предполагать, что запреты распространяются и на должностных лиц, которые осуществляют полномочия в составе указанных органов власти<sup>12</sup>. Наиболее полное определение дается Кодексом об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ)<sup>13</sup>, который под должностным лицом понимает «...лицо, постоянно, временно или в

---

<sup>10</sup> Лебедев К.К., Петров Д.А. Комментарий к Федеральному закону от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» // Конкурентное право. 2013. - № 1. - С. 41 - 48.

<sup>11</sup> Разъяснения ФАС России от 24.01.2014 «Вопросы правоприменительной практики статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» в части разъяснений квалификации субъектного состава». - [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Писенко К.А. Антимонопольные запреты в отношении властных субъектов (к вопросу о необходимости разработки и легального закрепления системы субъектов административного права) // Административное право и процесс. - 2014. - № 6. - С. 15 - 19.

<sup>13</sup> См. примечание к ст. 2.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 2002. -№1 (ч. 1). - Ст. 1.

соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях...». Главы администраций, Губернаторы (или иное наименование таких лиц в соответствии с Конституциями (Уставами) субъектов РФ, уставами муниципальных образований) имеют возможность издавать нормативные и ненормативные правовые акты, затрагивающие права и законные интересы хозяйствующих субъектов. Вместе с тем, указанные лица являются высшими должностными лицами субъектов РФ (муниципальных образований) и в случаях, когда в соответствии с Конституциями (уставами) субъектов РФ (муниципальных образований) они не являются органами государственной власти таких субъектов РФ (органами местного самоуправления), антимонопольный орган не вправе проводить проверки и возбуждать дела по признакам нарушения Закона о конкуренции непосредственно в отношении указанных лиц. В то же время, в целях осуществления полноценного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства ФАС России вправе проводить проверки и возбуждать дела в отношении органов, которые возглавляют указанные лица<sup>14</sup>.

## **§1.2. Признаки, понятие и пределы необоснованного препятствования**

---

<sup>14</sup>Разъяснения ФАС России от 03.06.2008 «Разъяснения о порядке контроля соблюдения статей 15-18 ФЗ «О защите конкуренции» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной Антимонопольной Службы России: [<http://fas.gov.ru>]. - Режим доступа: <http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=934>.

Для полноценного изучения рассматриваемого запрета в отношении органов власти в своей работе, мы считаем целесообразным, прежде всего, выделить термины, использованные в п. 2 ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», и подробно раскрыть их содержание, что позволит сформировать полноценное определение необоснованного препятствования.

Термин «необоснованность» включает в себя следующий объем понятий. Во-первых, деятельность любого органа власти является целевой, в связи с чем у каждого из них имеется строго определенная, установленная законом компетенция, в рамках которой он может функционировать. Перечисление полномочий, предметов ведения, основных функций и направлений деятельности применительно к каждому органу излагается в нормативных актах в исчерпывающей форме. Подобное изложение позволяет придерживаться цели ограничения возможности вторжения в сферу деятельности других органов власти, а также превышения властных полномочий. В связи с этим, критерий «необоснованности» следует считать присутствующим при разрешении вопроса о нарушении органом власти установленного антимонопольного запрета, когда из анализа законодательных актов, на основании которых тот или иной орган осуществляет свою деятельность, прямо следует, что принятие подобного акта или совершение действия (бездействие) не входит в его компетенцию. Если соответствующий акт или действие имели место в рамках компетенции органа, но повлекли последствия, поименованные в ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции<sup>15</sup> и не являются исключительным случаем совершения таких действий в соответствии с ч. 1 ст. 15 указанного Закона, то данная ситуация также может свидетельствовать о нарушении антимонопольного законодательства.

Таким образом, акты или действия (бездействие) органов, нарушающие рассматриваемый антимонопольный запрет, не имеют под собой правового обоснования, которое должно иметь место при любом проявлении власти.

---

<sup>15</sup> Конкурентное право России: Учебник / Д.А. Алешин, И.Ю. Артемьев, Е.Ю. Борзило и др.; отв. ред. И.Ю. Артемьев, А.Г. Сушкевич; Нац. исслед. ун-т. «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. - С. 203.

Наглядной иллюстрацией к приведенному признаку необоснованности может послужить следующий пример из практики Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа<sup>16</sup>. Псковской городской Думой было принято решение «О порядке выдачи разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального образования «Город Псков», аннулирования таких разрешений и выдачи предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций». Приведенным нормативным правовым актом утверждена генеральная схема установки размещения средств наружной рекламы и информации, дислокации городских рекламных мест, а также определены городские места для размещения рекламных конструкций в виде билбордов, перетяжек и сити-формата. В последующем, в названное решение внесены изменения, которыми сокращено количество городских рекламных мест для размещения билбордов и перетяжек. В ходе контрольных мероприятий Управлением ФАС по Псковской области (далее - УФАС) было установлено, что сокращение количества городских рекламных мест изменило структуру рынка рекламоносителей и сократило рекламную деятельность ряда крупнейших хозяйствующих субъектов, занимающихся распространением наружной рекламы на территории муниципального образования. Решением УФАС Псковская городская Дума признана нарушившей п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, при этом нарушение выразилось в утверждении решением генеральной схемы, что создает или может создать необоснованное препятствие осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов на рынке распространения наружной рекламы на территории города Пскова, приводит или может привести к ограничению конкуренции. Антимонопольным органом было установлено отсутствие нормы законодательства, позволяющей органам местного самоуправления утверждать генеральную схему с установлением ограничения количества рекламных мест, исходя из анализа положений ст. 19 Федерального закона от 13 марта 2006 №38-ФЗ «О рекламе»<sup>17</sup> и ст. 16

---

<sup>16</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.04.2010 по делу №А52-4376/2009 [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // «Собрание законодательства РФ». - 2006, - №12. - Ст. 1232.

Федерального закона от 6 октября 2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>18</sup>. Исходя из этого, суд не нашел оснований для признания решения и предписания УФАС недействительными. Обоснованность указанной позиции подтверждается и Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ в Постановлении от 30 июня 2008 года №30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства»<sup>19</sup>, который утверждает, что в ходе судебного разбирательства орган власти, чей акт или действие (бездействие) оспаривается антимонопольным органом, должен указать на конкретную норму федерального закона, разрешающую ему принять оспариваемый акт или осуществить действие (бездействие). В противном случае заявленные антимонопольным органом требования подлежат удовлетворению.

Во-вторых, не меньшей значимостью обладает и такая составляющая ст. 15 Закона о защите конкуренции как понятие «препятствования» хозяйствующим субъектам. Важно указать, что с позиций антимонопольного законодательства оно рассматривается как ограничение, то есть фактический барьер для эффективной деятельности уже функционирующих субъектов, либо для возможности входа на рынок новых хозяйствующих субъектов<sup>20</sup>. Нельзя не согласиться, что такие откровенные инструменты воздействия существенно сдерживают развитие конкуренции на любом рынке. Очевидным является то, что в сферах экономики, таких как электроэнергия, некоторые транспортные отрасли, образование, рынок алкогольной продукции, без государства, как основной направляющей силы, обойтись фактически невозможно. При этом необходимо отметить, что сам рынок характеризуется таким важным условием своего развития как саморегулирование, так как потребности и идеи

---

<sup>18</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 2003. - №40. - Ст. 3822.

<sup>19</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 №30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Артемьев И.Ю. Конкуренция как объект правовой защиты / И. Артемьев, А. Аверкин, А. Сушкевич // Хозяйство и право. - 2007. - № 9. - С. 12-24., - № 10. - С. 3-14.

коммерсантов имеют свойство появляться, меняться и приживаться быстрее, чем протекает процесс государственного урегулирования того или иного аспекта предпринимательства.

Государственная политика по развитию экономики России характеризуется планомерной тенденцией к снижению избыточного административного регулирования предпринимательской деятельности<sup>21</sup>. Несмотря на это до сих пор сохранены такие административные инструменты, как регистрация, лицензирование, сертификация и стандартизация, которые являются богатой почвой для осуществления препятствования различного вида со стороны должностных лиц органов власти всех уровней.

На основании проанализированного массива судебной практики, сложившегося по применению ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, можно указать, что рассматриваемое в настоящей работе понятие «препятствования» наиболее часто проявляется в следующих формах:

- 1) Установление не предусмотренных законодательством РФ требований к хозяйствующим субъектам или к реализуемым ими товарам;
- 2) Безосновательные ограничения по предоставлению разрешительных и согласующих документов;
- 3) Установление незаконных платежей (чаще всего встречается на уровне органов местного самоуправления);
- 4) Необоснованный отказ или нарушение сроков выдачи различных разрешений;

---

<sup>21</sup> Данному факту способствовало последовательное принятие следующих нормативных документов: Указ Президента Российской Федерации от 26.09.1998 №730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» // «Собрание законодательства РФ». - 1998. - №27. - Ст. 3148; Федеральный закон от 08.08.2001 №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // «Собрание законодательства РФ». - 2011. - №19. - Ст. 2716; Федеральный закон от 08.08.2001 №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // «Собрание законодательства РФ». - 2001. - №33 (часть I). - Ст. 3431; Федеральный закон от 24.07.2007 №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». - 2007. - №31. Ст. 4006; Указ Президента РФ от 15.05.2008 №797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности», // «Собрание законодательства РФ». - 2008. - №20. Ст. 2293; Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // «Собрание законодательства РФ». - 2008. - №52 (ч. 1). Ст. 6249; и другие.

5) Предъявление требований о предоставлении документов и информации, которые не предусматриваются нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной или муниципальной услуги (например, завышенные требования при выдаче лицензий на осуществление различных видов предпринимательской деятельности)<sup>22</sup>.

Продемонстрированное разнообразие вариаций действий органов власти в нарушение или в отсутствие компетенции продиктовано характерным субъективным фактором усмотрения по вопросу границ собственной компетенции, либо конкретного полномочия органом власти и его должностным лицом, что в каждом конкретном случае представляет собой те или иные грани проявления препятствования. К сожалению, фактически на любой стадии принятия акта, осуществления какого-либо действия, либо бездействия, орган власти самостоятельно определяет границы собственных полномочий, что впоследствии приводит к нарушению, в том числе, и норм антимонопольного законодательства. В качестве примера представляется целесообразным привести практическую ситуацию<sup>23</sup>, когда органами власти безосновательно поддерживаются и/или создаются отдельные предприятия и отрасли, тем самым предоставляя исключительные преимущества одному или нескольким хозяйствующим субъектам.

Администрацией городского округа г. Воронеж были приняты постановления о создании трех муниципальных автономных учреждений (далее – МАУ) и утверждении их уставов. Решением Воронежской городской Думы Администрации рекомендовано перейти на организацию питания школьников муниципальных образовательных учреждений силами созданных муниципальных автономных учреждений. Во исполнение указанных рекомендаций Администрацией были изданы распоряжения об утверждении

---

<sup>22</sup> Методические рекомендации по осуществлению антимонопольного контроля предоставления государственных (муниципальных) услуг. - 2010. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной Антимонопольной Службы России: [<http://fas.gov.ru>]. Режим доступа: <http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=947>.

<sup>23</sup> Постановление ФАС Центрального округа от 05.04.2012 по делу №А14-3755/2011 [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».



задания для созданных МАУ на 2011 год. К этому моменту несколько обществ с ограниченной ответственностью в течение длительного времени уже оказывали на конкурсной основе свои услуги по обеспечению питанием школьников в общеобразовательных учреждениях г. Воронежа. Принятые решения Администрации и Думы создали препятствия для осуществления деятельности уже функционирующих субъектов и предоставили преимущественные условия для деятельности созданных МАУ на указанном рынке. В данном случае право создания МАУ, предусмотренное в ст. 120 Гражданского кодекса РФ<sup>24</sup> (далее – ГК РФ), не абсолютно и ограничивается перечнем относимых к городскому округу вопросов местного значения в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Среди таких вопросов числится организация предоставления общедоступного и бесплатного начального, основного, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам. Для осуществления указанных задач органы местного самоуправления действительно вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения, но на этом их полномочия ограничиваются. В соответствии с прямым указанием Федерального закона от 29 декабря 2012 №273-ФЗ «Об образовании»<sup>25</sup> организация питания в образовательном учреждении возлагается на созданные органами местного самоуправления образовательные учреждения. Таким образом, создание МАУ в сфере организации питания учащихся муниципальных образовательных учреждениях входит в противоречие с действующим законодательством и отменяет конкурсные процедуры, то есть ограничивает выбор хозяйствующих субъектов для образовательного учреждения при размещении им заказов на приобретение соответствующих услуг.

Иной гранью проявления необоснованного препятствования в качестве административного барьера по смыслу рассматриваемой части ст. 15

---

<sup>24</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 1994. - №32. – Ст. 3301.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». - 2012. - №53 (ч. 1). - Ст. 7598 (ранее - Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» // «Собрание законодательства РФ», - 1996. - №3. - Ст. 150).

ФЗ «О защите конкуренции» выступает грубое противоречие действующему федеральному законодательству по установлению дополнительных, не основанных на законе требований к хозяйствующим субъектам<sup>26</sup>. Администрация г. Хабаровска в Административном регламенте предоставления муниципальной услуги «Продление срока действия разрешения на строительство» установила дополнительные основания для отказа в продлении срока действия разрешения на строительство, а именно непредставление необходимых документов и подача заявления о продлении срока действия разрешения менее чем за 60 дней до истечения его срока действия. Важно обратить внимание на то, что действующий Градостроительный кодекс РФ<sup>27</sup> предусматривает возможность иного основания для отказа лишь в ч. 20 ст. 51 названного Кодекса: предусматривается возможность отказа в случае, когда строительство или иные ремонтные работы с объектом капитального строительства не начаты до истечения срока подачи такого заявления о продлении. В рассматриваемом примере можно говорить о «необоснованности», которая выразилась в несоответствии оспариваемого акта федеральному закону, а также о препятствовании в форме отказа в продлении срока разрешительного документа.

В качестве еще одной грани препятствования со стороны органов власти может выступать и следующая ситуация<sup>28</sup>. Положением о порядке сдачи в аренду государственного имущества, находящегося в федеральной собственности, принятым территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Новосибирской области (далее – Управление) было предусмотрено, что при заключении договоров аренды нежилых помещений арендатор может добровольно принять на себя обязательство за счет собственных средств произвести оценку

---

<sup>26</sup> Постановление ФАС Дальневосточного округа от 30.01.2013 №Ф03-6091/2012 по делу №А73-9377/2012 [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 2005. - № 1 (часть 1). - Ст. 16.

<sup>28</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 02.02.2010 №11923/09 по делу №А45-9398/2008-46/266 [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

рыночной стоимости арендной платы объекта, сдаваемого в аренду. Однако среди перечня документов, которые арендатор должен представить Управлению для рассмотрения вопроса о сдаче в аренду федерального имущества, указан отчет об определении рыночной стоимости годовой арендной платы объекта, сдаваемого в аренду.

Таким образом, проведение арендатором за счет собственных средств оценки рыночной стоимости арендной платы по существу является обязательным. В то же время, согласно положениям ст. ст. 8 и 10 Федерального закона от 29 июля 1998 №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»<sup>29</sup> вопросы, связанные с оценкой сдаваемых в аренду объектов федерального имущества и определения рыночной стоимости годовой арендной платы, решаются непосредственно арендодателем, то есть Управлением, который заключает соответствующий договор с профессиональным оценщиком без участия арендатора. Более того, Положение содержало условия о страховании арендованного имущества у конкретных страховщиков. В данном случае «необоснованность» вновь выразилась в отсутствии правовой базы для установления рассмотренных положений в акте Управления, а «препятствование» - в понуждении хозяйствующих субъектов к определенным действиям, то есть в установлении не предусмотренных законодательством РФ требований к хозяйствующим субъектам.

Приведенные выше ситуации свидетельствуют о том, что исследование обоснованности действий органа власти с учетом накопившейся практики органов власти по препятствованию в различных проявлениях является первоочередной задачей антимонопольного органа при решении вопроса о привлечении к ответственности за нарушение ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции».

На основании указанного материала мы можем сделать вывод о следующих обязательных составляющих понятия необоснованного препятствования:

---

<sup>29</sup>Федеральный закон от 29.07.1998 №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 1998. - № 31. - Ст. 3813.

1) Отсутствие компетенции, либо её наличие у органа власти на принятие того или иного акта, либо для совершения действия (бездействия), которые повлекли за собой ограничение, или создали условия для возможности ограничения конкуренции. При этом компетенция органа власти может быть не только общей декларативной, то есть определяющей лишь вектор направления деятельности того или иного органа власти. Она также, в зависимости от порядка и степени урегулирования того или иного предмета ведения может выражаться в прямом законодательном закреплении конкретного полномочия за соответствующим органом власти.

2) Поведение органов власти должно быть объективно выражено в создании очевидного препятствия для хозяйствующего субъекта. В качестве такого препятствования следует рассматривать фактический барьер для эффективной деятельности как уже функционирующих субъектов, так и для возможности входа новых хозяйствующих субъектов на рынок.

3) Наступление последствия в виде ограничения конкуренции, либо потенциальной возможности такого ограничения.

В результате систематизации перечисленных признаков можно вывести следующее полноценное определение понятия необоснованного препятствования для его применения в антимонопольных правоотношениях. Необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами представляет собой создание органами власти за пределами их компетенции либо в её отсутствие обстоятельств, приводящих к невозможности осуществления хозяйствующими субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности, реализации их участниками и органами управления корпоративных прав, выражающихся в принятии актов и (или) осуществлении действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Для последующего анализа п. 2 ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, после разъяснения терминологии считаем возможным обратиться далее к

квалифицирующим признакам и порядку применения указанной статьи закона, позволяющим отграничивать рассматриваемый институт от схожих явлений.

**§1.3. Правовая квалификация и порядок применения пункта 2 части 1  
статьи 15 Закона о защите конкуренции,  
отграничение от смежных правовых явлений**

К целям антимонопольного регулирования и контроля следует отнести своевременное предупреждение, выявление, и пресечение действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и образуют собой антиконкурентное поведение. По процессуальному порядку деятельность антимонопольных органов по выявлению и пресечению антиконкурентного поведения органов власти осуществляется в виде административных процедур, производимых либо самим антимонопольным органом, либо специально созданными комиссиями. Стоит отметить, что все процессуальные нормы, регулирующие деятельность антимонопольных органов, содержатся в Законе о защите конкуренции, что позволяет гарантировать их стабильное и равное применение с учетом прав и обязанностей всех участников рассматриваемых правоотношений на всей территории РФ. За рамками этого Закона определяются действия должностных лиц, осуществляющих функции по рассмотрению заявлений, дел, жалоб (так называемые «административные регламенты по реализации функций»), которые устанавливаются в подзаконных актах, изданных федеральным антимонопольным органом в соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона о защите конкуренции<sup>30</sup>.

В ходе рассмотрения дела для правильной правовой квалификации правонарушения антимонопольный орган в каждом конкретном случае выявляет наличие основных признаков в действиях органов власти для

---

<sup>30</sup>См. например: Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 340 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». - 2012. - №45.

обоснования принятия собственного решения о привлечении к ответственности. Для определения таких признаков прежде следует помнить о том, что юридическим составом любого правонарушения является наличие следующих четырех элементов: объект, субъект, объективная сторона, субъективная сторона. С учетом особенностей соотношения указанных элементов с антимонопольным законодательством можно отметить, что с определением субъекта затруднений не возникает, при этом представляется необходимым рассмотреть более подробно остальные элементы правонарушения.

Объектом нарушения антимонопольного законодательства со стороны органов власти являются публичные интересы, связанные со следующими конституционными гарантиями в сфере экономической деятельности. Единство экономического пространства, свобода перемещения товаров, услуг и финансовых средств, а также поддержка конкуренции и свобода экономической деятельности, установленные в ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации<sup>31</sup> (далее – КРФ). В ч. 3 ст. 56 КРФ предусматривается запрет на ограничение прав и свобод граждан в экономической сфере, в п. «ж» ст. 71 КРФ к ведению РФ отнесено установление правовых основ единого рынка, ценовой политики. Запрет на любые препятствия для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств устанавливается в ст. 74 КРФ, где указывается, что подобные ограничения могут вводиться только федеральным законом в определенных случаях.

Статья 1 Закона о защите конкуренции предусматривает предмет и цели, которые составляют границы публичного интереса, являющегося первоочередным предметом защиты антимонопольными органами от посягательств со стороны хозяйствующих субъектов и органов власти. Основополагающий общественный интерес составляет защита конкуренции, то есть обеспечение возможности для всех хозяйствующих субъектов осуществлять на едином экономическом пространстве РФ свободную

---

<sup>31</sup>Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. – 2009. – 21 янв. – (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. №6-ФКЗ и от 30 дек. 2008 г. №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ). - СПС «КонсультантПлюс».

экономическую деятельность и естественным образом соперничать друг с другом за увеличение собственной доли на соответствующем сегменте рынка товаров или услуг.

Особенность субъективной стороны правонарушения состоит в том, что она не требует доказательств вины нарушителя, прежде всего, в связи с тем, что в данных категориях дел представляется неверным приравнять форму вины физических лиц к форме вины органа публичной власти в силу специфики последнего. Следует помнить и о принципе обязательности соблюдения законодательства органами власти.

Классическую объективную сторону правонарушения характеризуют противоправность деяния, вред и причинная связь. При формировании доказательственной базы антимонопольным органом определение объективной стороны п. 2 ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» по сравнению с установлением остальных элементов является сложным процессом, который будет рассмотрен нами более подробно.

Во-первых, при рассмотрении дел о признании недействительными актов органов публичной власти, или же о признании их действий (бездействия) незаконными, антимонопольный орган должен доказать, что такие акты и/или действия (бездействие) прежде всего действительно имели место. То есть необходимо доказать факт совершения деяния. Деяние (действие или бездействие) органа власти следует считать противоправным, если имеет место нарушение нормы антимонопольного законодательства, то есть имеется факт наличия всех признаков, составляющих понятие необоснованного препятствования осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам.

Во-вторых, доказыванию подлежит и то, что такой установленный факт приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, то есть вред совместно с причинно-следственной связью. Для суждения о нарушении ч. 1 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» в части установления вреда достаточным основанием является лишь доказательство создания условий, потенциальной возможности наступления указанных

последствий для состояния конкуренции<sup>32</sup>. В качестве дополнительного вида вреда могут выступать и убытки, причиненные хозяйствующим субъектам органами власти, однако особенности их доказывания будут рассмотрены в следующей главе настоящего исследования.

Мы считаем важным обратить внимание на то, что в антимонопольном законодательстве не производится различие между понятиями «недопущение», «ограничение» и «устранение» конкуренции, так как им не присваивается какой-либо уровень опасности или противоправности для конкурентных отношений, несмотря на то, что они отражают фактически разные степени минимизации состязательности на рынке<sup>33</sup>. Таким образом, квалифицирующего значения на практике такие понятия не имеют. Этот факт подтверждается также и тем, что Закон о защите конкуренции устанавливает лишь признаки ограничения конкуренции<sup>34</sup>.

Таким образом, полноценная и верная правовая квалификация антимонопольными органами действий органов власти в качестве нарушающих антимонопольные запреты ст. 15 Закона о защите конкуренции возможна при тщательном изучении обстоятельств дела и выявлении всех обязательных признаков юридического состава рассматриваемого правонарушения.

Далее нам представляется необходимым рассмотреть **порядок применения** п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции в практической деятельности антимонопольных органов и судов.

Первоочередной задачей антимонопольного органа является доказывание того факта, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. Под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или

---

32<sup>□</sup> Полякова Ю.С. Практика рассмотрения дел об антимонопольных нарушениях органов государственной власти и органов местного самоуправления // Вестник Арбитражного суда Московского округа. - 2015. - № 3. - С. 51 - 59.

33<sup>□</sup> Донецков Е.С. О понятии конкуренции и признаках ее ограничения при установлении пределов осуществления субъективных гражданских прав // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 8. - С. 98 - 102.

34<sup>□</sup> См. п. 17 ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции».



ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке<sup>35</sup>.

Анализ судебной практики показывает, что для соблюдения первого условия удовлетворения требований, заявленных по ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, антимонопольным органам необходимо устанавливать следующие основные моменты: факт наличия конкуренции между хозяйствующими субъектами<sup>36</sup>, функционирующими на соответствующем рынке<sup>37</sup>; факт и способ влияния на конкуренцию<sup>38</sup>; а также условия обращения товаров (услуг) на рынке, на которые произошло воздействие государственным органом.

Антимонопольный орган обязан обосновывать перечисленные факты при помощи предоставления соответствующих доказательств ограничения конкуренции. Например, одним из способов создания условий для устранения конкуренции можно считать не проведение торгов, когда они обязательны в силу указания закона. Целью проведения торгов является организация состязательности хозяйствующих субъектов, потенциальных покупателей, желающих получить товар, работы или услуги, о которых они могут узнать лишь при публичном объявлении торгов. Соответственно, их не проведение не может так или иначе не влиять на конкуренцию<sup>39</sup>. Несмотря на необходимость устанавливать большое количество факторов, антимонопольному органу при рассмотрении дел о нарушении рассматриваемой статьи Закона о защите конкуренции на сегодняшний день все же не требуется производить

---

<sup>35</sup> П. 7 ст. 4 ФЗ «О защите конкуренции».

<sup>36</sup> См. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 08.05.2009 по делу №А56-32519/2008, от 06.09.2010 по делу №А56-85424/2009 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>37</sup> См.: Постановление ФАС Северо-Западного округа от 19.06.2009 по делу №А56-17444/2008, от 05.10.2009 по делу №А13-2811/2009, от 04.06.2009 по делу №А26-2132/2008 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>38</sup> См.: Обзор Президиума ВС РФ от 16.03.2016 по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере. - [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>39</sup> См. Постановление Президиума ВАС РФ от 29.11.2011 № 8799/11 [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

полноценный анализ состояния конкуренции на товарном рынке, включающий в себя еще больше этапов для проверки<sup>40</sup>.

Судебной практикой подчеркивается, что такое препятствование со стороны органа власти, как совершение действий, не входящих в его компетенцию, не позволяет сразу судить о его негативном влиянии на конкуренцию на рынке и должно быть обосновано антимонопольным органом, в противном случае не имеет места нарушение антимонопольного законодательства. Наглядным примером невыполнения бремени доказывания факта ограничения конкуренции является следующая практическая ситуация<sup>41</sup>.

На Министерство сельского, рыбного хозяйства и экологии Республики Карелия (далее - Министерство) в соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 1995 №52-ФЗ «О животном мире»<sup>42</sup> возложена реализация полномочий по охране водных биологических ресурсов, находящихся в ведении Республики Карелия, и функций по осуществлению государственного контроля в области окружающей среды (государственный экологический контроль) на объектах хозяйственной и иной деятельности, находящихся на территории Республики Карелия. В соответствии с п. 3 ст. 50 Федерального закона от 20 декабря 2004 №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>43</sup> порядок согласования размещения хозяйственных и иных объектов, а также внедрения новых технологических процессов определяется Правительством РФ, однако на момент рассмотрения антимонопольного дела и вынесения Управлением ФАС обжалуемого решения такой порядок Правительством разработан не был. При отсутствии нормативно-правовой базы Министерство выдавало рекомендательные письма в адрес хозяйствующих субъектов, обращающихся за согласованием размещения на водных объектах форелевых

---

<sup>40</sup> См.: п. 1.4 Приказа ФАС России от 28.04.2010 №220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». – 2010. - №34.

<sup>41</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 04.06.2009 по делу №А26-2132/2008 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>42</sup> Федеральный закон от 24.04.1995 №52-ФЗ «О животном мире» // «Собрание законодательства РФ». – 1995. - №17. - Ст. 1462.

<sup>43</sup> Федеральный закон от 20.12.2004 №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // «Собрание законодательства РФ». – 2004. - №52 (часть 1). - Ст. 5270.

хозяйств, возможности разработки рыбоводно-биологического обоснования и проектов на организацию форелевых садковых хозяйств, которыми одним хозяйствующим субъектам было отказано в согласовании, а другим выдано положительное заключение Министерства. Управлением было установлено, что полномочиями по согласованию размещений хозяйственных объектов в области рыбоводства наделено Федеральное агентство по рыболовству. Таким образом, Министерство, осуществляя согласование размещения форелевых хозяйств на акваториях конкретных водных объектов, в результате которого было создано около 50 хозяйств, а также корректируя заявленные мощности форелевых хозяйств, нарушает законные права хозяйствующих субъектов, вводит не предусмотренные законом ограничения, препятствуя осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности по промышленному рыбоводству.

Однако, как было установлено судом, антимонопольным органом не было доказано, во всех ли случаях создание таких хозяйств зависело от мнения Министерства, все ли они были созданы при наличии положительного мнения Министерства, либо в результате согласования с ним. В отсутствие приведенной доказательственной базы суд сделал вывод о том, что действия Министерства при отсутствии порядка и правового регулирования размещения хозяйственных и иных объектов нельзя признать нарушившими Закон о конкуренции, так как лишь факт их наличия не может однозначно свидетельствовать о наличии негативных последствий для конкурентной среды. До тех пор, пока антимонопольным органом не доказано иное, не следует исключать и наличие позитивных, или нулевых эффектов от актов (действий) органов власти на товарный рынок, что означает отсутствие в действиях органа власти нарушения антимонопольного законодательства. Схожий по своему содержанию вывод был отражен и в Обзоре Верховного суда РФ по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере за период с

2012 по 2015 год<sup>44</sup> (далее – Обзор Верховного суда РФ за период с 2012 по 2015 год).

Вместе с тем, это не означает факта отсутствия иного правонарушения со стороны органа публичной власти. На основании указанного Обзора Верховного суда РФ за период с 2012 по 2015 год в настоящее время судами уделяется более пристальное внимание к пределам полномочий антимонопольного органа, который ограничен рамками публичного интереса по защите конкуренции. По нашему мнению, поведение органов власти, независимо от факта направленности на недопущение, ограничение или устранение конкуренции, следует расценивать как общественно опасное в связи с тем, что данные субъекты используют собственную власть в целях неправомерного создания для отдельных субъектов предпринимательства различных привилегий и преимуществ, фактически нарушают права и законные интересы иных предпринимателей на рынке. В связи с указанной ранее сложностью при доказывании антимонопольным органом объективной стороны рассматриваемого правонарушения судебная практика свидетельствует о большом количестве отказов в удовлетворении их требований по причине отсутствия достаточной доказательственной базы в отношении наступивших или возможных последствий для конкуренции.

В отличие от нарушения норм антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами, составы нарушений, субъектом которых выступают органы публичной власти, на сегодняшний день прямо не предусматривают обязательного наступления негативных последствий для интересов хозяйствующих субъектов. При этом до вступления в силу действующего Закона о конкуренции соответствующие последствия указывались в норме Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»<sup>45</sup> в качестве

---

<sup>44</sup> Обзор Президиума ВС РФ от 16.03.2016 по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере. - [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>45</sup> Закон РСФСР от 22 марта 1991 №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // «Бюллетень нормативных актов». - 1992. - №2-3.

обязательной составляющей правонарушения. Таким образом, в соответствии с нынешним регулированием нарушение прав и законных интересов предпринимателей подразумевается, однако фактически выведено за рамки предмета доказывания в антимонопольных правоотношениях, что не позволяет хозяйствующему лицу при столкновении с административными барьерами, не составляющими правонарушения антимонопольного законодательства, полноценно реализовать защиту его нарушенных прав и законных интересов при использовании иных возможных инструментов привлечения органов власти к ответственности. Считаем необходимым отметить, что ФАС России, осознавая степень современности рыночных отношений и опасность продолжения вмешательства со стороны органов власти, настойчиво добивается ужесточения антимонопольного законодательства и старается учитывать требования экономического сообщества<sup>46</sup>, в связи с чем следующее предложение авторов настоящего исследования представляется своевременным и реализуемым.

Для решения рассматриваемой проблемы необходимо осуществить поиск новых обоснованных правовых механизмов, которые позволят законодательно предусмотреть как можно больше случаев для привлечения органов власти к ответственности за совершенные правонарушения. Первые шаги в этом направлении уже сделаны законодателем: список ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции является открытым; положения указанной части позволяют привлекать органы власти к ответственности за потенциальное воздействие на конкуренцию. Примером нового механизма может служить дополнение ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции такой составляющей как права и законные интересы предпринимателей. Подобный механизм станет дополнительным стимулом для поддержания органами власти состояния конкуренции на том или ином товарном рынке, так как установление нарушения интересов конкретного хозяйствующего субъекта будет обязательным предметом доказывания для антимонопольного органа. Такое дополнение предоставит хозяйствующим

---

<sup>46</sup>Административные барьеры на пути развития малого бизнеса в России / Под ред. Н.А. Волчковой. М.: Дело; РАНХ, 2010. - С. 20.

субъектам возможность эффективно защищать собственные права и законные интересы при помощи антимонопольного органа, который в ходе рассмотрения дела опосредованно, наряду с защитой публичного интереса, окажет помощь в защите частного интереса хозяйствующих субъектов. Такая помощь будет выражаться как минимум в виде фиксации в решении антимонопольного органа факта нарушения интересов хозяйствующих субъектов, что позволит облегчить процесс взыскания убытков в порядке привлечения органов власти к гражданско-правовой ответственности.

Второй особенностью порядка применения п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции является возможность удовлетворения судом вменяемых антимонопольным органом правонарушений при следующем условии. Когда оспаривающий привлечение к антимонопольной ответственности орган власти не справляется с перешедшим к нему бременем доказывания, выражающимся в необходимости сослаться на конкретную норму федерального закона, прямо предусматривающую право такого властного субъекта принять оспариваемый акт, либо осуществить действие (бездействие). Данный подход вытекает из положений ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, где устанавливается единственное законодательное исключение, позволяющее не считать акты или действия (бездействие) органов власти неблагоприятными для конкуренции: издание таких актов или совершение таких действий (бездействия) прямо предусматривается федеральным законом.

Для демонстрации ситуации отсутствия нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции в качестве примера мы считаем возможным привести практический случай<sup>47</sup> разрешения вопроса о том, имел ли законодательный орган субъекта РФ право принимать акт, который накладывает дополнительные ограничения на розничную продажу алкогольной продукции<sup>48</sup>. Полномочия по установлению любых дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции вплоть до возможности полного

---

47 Определение ВС РФ от 28.05.2014 № 25-АПГ14-1 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

48 Письмо ФАС России от 31.12.2014 №АК/55277/14 «Разъяснения по статье 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». - [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

запрета на розничную продажу алкогольной продукции прямо предоставлены органу субъекта РФ в ч. 5 ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»<sup>49</sup>. Подобное ограничение объективно обосновывается правом органов государственной власти определять порядок и условия осуществления предпринимательской деятельности исходя из специфики производства и оборота тех или иных видов товаров. В данной ситуации соблюдаются и положения конституционного законодательства, допускающего возможность ограничения перемещения товаров и услуг, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей<sup>50</sup>.

Таким образом, указанное ограничение представляет собой прямо предусмотренный федеральным законом разрешенный случай принятия актов, которые могут затрагивать права неопределенного круга лиц на свободное осуществление предпринимательской деятельности и влекут недопущение, устранение, ограничение конкуренции, однако состава правонарушения по ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции не образуют.

В последней приведенной особенности порядка применения ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции» можно проследить основную составляющую понятия «необоснованности» акта или действий, приведенную нами ранее в главе 1 настоящей работы, которая свидетельствует о том, что необоснованность может выражаться не только в отсутствии компетенции у органа власти в целом, но может иметь место и при отсутствии прямого законодательного закрепления конкретного полномочия за соответствующим органом власти, оспаривающим привлечение к антимонопольной ответственности.

Важно помнить о возможных исключениях из приведенных правил, поэтому мы считаем необходимым обратить внимание на возможность того, что

---

<sup>49</sup> Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // «Собрание законодательства РФ». – 1995. - №48. - Ст. 4553.

<sup>50</sup> Ч.2 ст. 74 КРФ.

ограничивающие конкуренцию действия или акты субъекта, наделенного властными полномочиями, прямо не разрешенные федеральным законом, могут быть признаны допустимыми. Данный тезис может быть подтвержден не бесспорным судебным решением ВАС РФ<sup>51</sup>. Он указывает, что при принятии акта, устанавливающего дифференцированный подход к правовому регулированию ценообразования в зависимости от способа приобретения мощности, допустимо руководствоваться «вытекающими из федеральных законов основаниями неравенства участвующих в экономических отношениях хозяйствующих субъектов». Таким образом, ВАС РФ определил признание акта органа власти допустимым, поскольку это вытекает из содержания законодательных положений и не дал возможности оспорить хозяйствующему субъекту положения акта дискриминационного характера в его отношении. Наличие такой правовой позиции объективно создает риски для хозяйствующих субъектов при обращении за защитой нарушенных прав в соответствии со ст. 15 Закона о защите конкуренции. Однако стоит заметить, что подобное исключение на настоящий момент является единичным и в большей степени по своему содержанию может быть применимо к п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, предусматривающему такой вид поведения органа власти, как создание дискриминационных условий.

При изучении положений ч. 1 ст. 15 указанного закона можно обратить внимание на то, что п. 1 и п. 2 имеют схожие элементы в части «установления запретов или введения ограничений» в отношении видов деятельности, производства товаров, и «установления не предусмотренных законодательством РФ требований» к товарам или к хозяйствующим субъектам, что ставит вопрос о наличии конкуренции норм ст. 15 Закона о защите конкуренции. Пункт 1 подразумевает установление императивных правил, не позволяющих хозяйствующим субъектам осуществлять отдельные виды деятельности, либо производить определенные товары. Рассматриваемый же п.2 Закона о защите конкуренции включает в себя создание дополнительных и необоснованных

---

<sup>51</sup>Решение ВАС РФ от 28.06.2013 № ВАС-2243/12 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».



условий, лишь при соблюдении которых деятельность субъекта предпринимательства становится возможной. В качестве обязательного критерия п.2, отграничивающего его от большинства иных пунктов ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», выступает факт необоснованности, то есть совершения тех или иных действий органом власти в отсутствие компетенции, либо при наличии соответствующего полномочия, но путем установления не предусмотренных законодательством требований. Таким образом, мы можем заключить, что объемы указанных элементов не пересекаются по причине регулирования схожих, но разноплановых видов действий со стороны органов власти, влекущих за собой соответствующие последствия.

На практике ни ФАС России, ни суды в своих решениях не приводят детальных разграничений каждого из рассматриваемых, либо иных пунктов ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, иногда учитывая и ссылаясь на них в совокупности. Мы предполагаем, что это происходит по причине того, что список ч. 1 ст. 15 является открытым как для любых дополнений, так и для корректировок самой практикой, а также представляет из себя лишь примерный перечень возможных форм. В связи с этим, четкая привязка каждого правонарушения к конкретному пункту может отсутствовать, что и имеет место в некоторых судебных решениях и решениях антимонопольных органов. Тем более с учетом указанной ранее возможности привлечения к ответственности, даже в ситуации, когда совершенное органом власти правонарушение прямо не подпадает под содержание какого-либо из пунктов ч. 1. Кроме того, мы считаем, что ссылка на конкретный пункт ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, либо ее отсутствие существенно не повлияют на объем итоговой ответственности органа власти. Перечисление пунктов может иметь место в мотивировочной части для разъяснения мотивов антимонопольного органа либо суда, которыми они руководствуется при вынесении соответствующего решения, но в итоговой квалификации действий достаточной представляется ссылка на ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Применительно к каждой ситуации антимонопольный орган при решении вопроса о привлечении субъекта власти к ответственности руководствуется предоставленными ему Законом о защите конкуренции полномочиями. В частности, согласно ст. 23 выдает обязательные предписания разного содержания, подбор которых он будет осуществлять на основании всестороннего анализа действия или принятого акта органа власти не зависимо от того, подпадают ли они под перечисленные пункты ч. 1 ст. 15 Закона. Тем не менее, на основании указанного, нам представляется верным своевременная корректировка антимонопольного законодательства в соответствии с возникающими на практике ситуациями, еще не зафиксированными в ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. Подробное перечисление и формулировка запрещающих норм будет служить ориентиром границ для органов власти по допустимым формам реализации собственных полномочий.

## **Глава 2. Ответственность органов власти в сфере защиты конкуренции**

### **§2.1 Методы государственного управления, применяемые антимонопольным органом в сфере защиты конкуренции**

Механизм антимонопольного регулирования включает в себя классические методы государственного управления, которые заключаются в убеждении, то есть создании предпосылок для возникновения у управляемых органов власти осознания необходимости и целесообразности совершения определенных действий, и в принуждении, основанном на санкционировании неправомерных действий, нарушающих властные законодательные предписания. Убеждение, применительно к рассматриваемым правоотношениям, выражается в разъяснении, обосновании, а также предупреждении совершения антиконкурентного правонарушения путем установления в главе 3 Закона о защите конкуренции, а также ст. ст. 17 - 21 названного Закона ряда запретов и ограничений. Принуждение же реализуется в пресечении таких правонарушений, а также в привлечении к юридической ответственности<sup>52</sup>, так как нарушение должностными лицами органов власти установленных запретов и ограничений представляет собой антиконкурентное правонарушение, служащее основанием для привлечения к той или иной ответственности.

Антимонопольный орган, как самостоятельная властная структура, наделен полномочиями, как по предупреждению, так и по пресечению антимонопольных правонарушений.

Для целей снижения нагрузки на антимонопольные органы с полноценными разбирательствами, ФАС России на протяжении последних нескольких лет расширяет границы использования института предупреждений о нарушении Закона о защите конкуренции, включая в число адресатов и органы власти. По данным ФАС России<sup>53</sup>, накопившаяся практика выдачи указанных предупреждений показала эффективность данного инструмента, которая выражается в сокращении сроков устранения нарушений со стороны хозяйствующих субъектов, восстановления нарушенных прав.

---

<sup>52</sup> См. ч. 1 ст. 37 Закона о защите конкуренции.

<sup>53</sup> Материалы с выступления руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева на ежегодной конференции «Ведомостей» «Антимонопольное регулирование в России» в 2013 году. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Электронного периодического издания «Ведомости»: [<http://www.vedomosti.ru>]. - Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/19602151/nazad-k-svobode>.

В случае подозрения в потенциальной возможности нарушения антимонопольного законодательства, например при ситуации публичного заявления должностного лица органа власти, антимонопольным органом, в связи с принятым «четвертым антимонопольным пакетом»<sup>54</sup>, может направляться соответствующее предостережение такому должностному лицу о недопустимости совершения провозглашенных действий в соответствии с п. 2.1. ст. 25.7 Закона о защите конкуренции. На наш взгляд, расширение применения рассматриваемого института путем включения, как и в случае предупреждений, должностных лиц органов власти в число субъектов, которым направляются такие предостережения, также позволяет говорить о благоприятных прогнозах эффективности данного инструмента и окажет необходимое влияние на уменьшение числа возбуждаемых дел.

Стоит отметить, что статус Центрального банка РФ отличает его от остальных субъектов ст. 15 Закона о защите конкуренции тем, что в случае принятия им актов и (или) действий, нарушающих антимонопольное законодательство, антимонопольный орган уполномочен направлять только предложения о приведении актов в соответствие закону, либо о прекращении действий, нарушающих закон<sup>55</sup>.

Антимонопольные органы наделяются и пресекательными полномочиями, в связи с чем органам публичной власти и их должностным лицам, допустившим нарушение конкурентного законодательства, вместе с решением, констатирующим нарушение Закона о защите конкуренции, выдаются обязательные для исполнения предписания, перечень которых является закрытым<sup>56</sup>. Предписания представляют собой властные правосстановительные требования антимонопольного органа по устранению нарушения антимонопольного законодательства, возвращению к

---

<sup>54</sup>См. Федеральный закон от 05.10.2015 №275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 2015. - № 41 (часть I). - Ст. 5629.

<sup>55</sup>См. ч. 4 ст. 23 Закона о защите конкуренции.

<sup>56</sup>См. ч. 3 ст. 23 Закона о защите конкуренции.

первоначальному состоянию, не противоречащему закону, либо к совершению действий, направленных на обеспечение конкуренции в будущем.

Специфика применения указанных методов государственного управления в отношении органов власти проявляется в том, что все требования и нормы, составляющие содержание антимонопольного законодательства, адресованы органам власти, не находящимся в непосредственном ведомственном подчинении антимонопольным органам. При этом указанный орган наделен такими полномочиями в рамках выдаваемых предписаний, как отмена или изменение актов, нарушающих антимонопольное законодательство. Стоит подчеркнуть, что такими предписаниями об изменении актов антимонопольный орган не может принудительно вносить дополнительные положения в нормативные акты органов власти.

Согласно позиции Конституционного суда РФ<sup>57</sup>, сами по себе предписания антимонопольного органа об отмене или изменении нарушающих антимонопольное законодательство актов силой принудительного исполнения не обладают, а преследуют цель понудить соответствующие органы и их должностных лиц исполнить содержащиеся в них требования, прежде всего, в добровольном порядке. Подобные предписания могут использоваться только в целях исключения из такого акта не соответствующих антимонопольному законодательству положений. Важно указать, что полномочиями самостоятельно признавать недействительными такие акты антимонопольные органы не наделены. Это подтверждается положением подп. «а» п. 6 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции, наделяющим антимонопольный орган правом обращаться в арбитражный суд.

Помимо стандартного участия в рассмотрении судами дел, связанных с применением и (или) нарушением антимонопольного законодательства, право антимонопольного органа на инициативу судебного разбирательства предоставляется ему Законом о защите конкуренции в п. 5.1 и п. 6 ч. 1 ст.23 в

---

<sup>57</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 03.04.2012 № 630-О «По запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

рамках осуществления действий, связанных с рассмотрением дел о нарушении антимонопольного законодательства. Для целей п.2 ч.1 ст. 15 названного Закона данное право реализуется посредством возможности таких основных обращений, как:

1) В суд с заявлениями об обжаловании противоречащих антимонопольному законодательству нормативных правовых актов, изданных властными субъектами, подпадающими под действие ст.15 Закона о защите конкуренции;

2) В арбитражный суд с исками и заявлениями о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству, в том числе создающих необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, ненормативных актов, изданных теми же субъектами<sup>58</sup>.

Стоит отметить, что в 2014 году в результате принятых поправок к Закону о защите конкуренции<sup>59</sup> из компетенции арбитражных судов было выведено обжалование антимонопольными органами нормативных актов органов власти. Данная процедура теперь происходит в рамках административного судопроизводства в соответствии с гл. 21 Кодекса административного судопроизводства РФ<sup>60</sup>.

Предмет исков, заявлений о нарушении антимонопольного законодательства, с которыми антимонопольный орган может обращаться в суды, арбитражные суды, не исчерпывается перечнем ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции и может быть расширен за счет иных требований. Рамки открытости перечня зависят от выполнения условия о том, что в результате

---

<sup>58</sup> Федеральный закон от 17.07.2009 №164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 2009. - №29. - Ст. 3601;

<sup>59</sup> Федеральный закон от 04.06.2014 №143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами» // «Собрание законодательства РФ». – 2014. - №23. - Ст. 2928.

<sup>60</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 №21-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 2015. - №10. - Ст. 1391.

удовлетворения заявленного требования произойдет устранение нарушения антимонопольного законодательства<sup>61</sup>.

Между тем, подп. «и» п. 6 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции предусматривается особое право антимонопольного органа обращаться в арбитражный суд с исками, заявлениями о понуждении к исполнению своих решений и предписаний. Однако подобное право не следует рассматривать, как предоставление указанному органу возможности заявлять требования о подтверждении законности своего решения. Указанное право должно реализовываться в случае неисполнения нарушившим лицом выданного ему предписания, что позволит антимонопольному органу обратиться в арбитражный суд с самостоятельным требованием по исполнению решения и предотвращению нарушения антимонопольного законодательства, то есть с исками о признании торгов недействительными, об обязательном заключении, изменении, либо расторжении договора, и иными.

Таким образом, при реализации возможности обращения в суд антимонопольный орган руководствуется наличием такого объекта защиты, как публичный интерес в виде защиты конкуренции. Об эффективности деятельности ФАС России по защите конкуренции свидетельствуют статистические данные прохождения решений антимонопольного органа через судебные инстанции, в соответствии с которыми порядка 60% дел выигрываются в судах первой инстанции и более 80% - в конечных судебных инстанциях<sup>62</sup>.

Реализация антимонопольными органами управленческого метода принуждения происходит и благодаря возможности и организации привлечения органов власти к гражданско-правовой, дисциплинарной, административной и уголовной ответственности с особенностями, обусловленными правовым положением субъекта такой юридической ответственности. Считаем необходимым отметить, что к должностным лицам, которые привлекаются к той

---

<sup>61</sup>Комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» (постатейный) / А.М. Баринов, О.А. Городов, Д.А. Жмулина и др.; под ред. В.Ф. Попондопуло, Д.А. Петров. М.: Норма, Инфра-М, 2013. 304 с.

<sup>62</sup>По данным с официального сайта ФАС России [<http://fas.gov.ru>].

или иной ответственности за совершение антиконкурентного правонарушения, относятся лица, заключившие трудовые договоры с соответствующим органом власти на замещение государственной должности и реализующие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные полномочия в таких государственных органах, органах субъекта РФ, органах местного самоуправления в отношении третьих лиц.

## **§2.2. Гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции**

Соблюдение требований антимонопольного законодательства возможно не только благодаря применению публично-правовых мер, но и частноправовых, в соответствии со ст.ст. 15, 16 и 1069<sup>63</sup> ГК РФ. В последних изменениях законодательства можно увидеть ориентир на приоритет судебного порядка защиты нарушенных прав над административным. При этом сегодня инициировать процедуру привлечения органов власти к гражданско-правовой ответственности могут как заинтересованные лица, так и антимонопольный орган, хоть последний и преследует цель защиты публичного интереса.

В таком включении элементов гражданско-правовой ответственности в сферу Закона о защите конкуренции проявляется идея ФАС России<sup>64</sup>, об активном внедрении в антимонопольное законодательство и использовании системы частных исков, которая представляется действительно эффективным инструментом в рамках антимонопольных правоотношений в связи с повышением количества возможных ситуаций по привлечению органов власти к ответственности. Такой подход главного российского антимонопольного регулятора соответствует уже устоявшейся политике Соединенных Штатов

---

<sup>63</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 №14-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 1996. - №5. – Ст. 410.

<sup>64</sup> Материалы с выступления руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева на ежегодной конференции «Ведомостей» «Антимонопольное регулирование в России» в 2013 году. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Электронного периодического издания «Ведомости»: [<http://www.vedomosti.ru>]. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/19602151/nazad-k-svobode>.



Америки<sup>65</sup> и развивающимся намерениям Европейского союза<sup>66</sup> по обеспечению более широкими возможностями для судебной защиты собственных прав хозяйствующих субъектов и потребителей с помощью гражданско-правовых способов защиты в случае нарушения норм законодательства о конкуренции<sup>67</sup>.

Юридическим лицам и гражданам, которые полагают, что нарушением антимонопольного законодательства им причинен вред, убытки, предоставляется альтернатива по выбору механизма самостоятельной защиты прав и законных интересов. Они могут либо предварительно обратиться в антимонопольный орган с заявлением, либо напрямую в суд с соответствующим иском.

Заинтересованным лицам, права и интересы которых нарушены в результате нарушения антимонопольного законодательства, действующий Закон о защите конкуренции в целях защиты частного интереса указывает на возможность обращения в суд, в арбитражный суд, с любыми исками для привлечения нарушителя к гражданско-правовой и иной ответственности: с исками о восстановлении нарушенных прав, возмещении убытков, включая упущенную выгоду, о возмещении вреда, причиненного имуществу. В том числе и предъявлять в суд административные иски о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части, если они являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом<sup>68</sup>. Пропуск стадии рассмотрения заявления в антимонопольном органе не является основанием для оставления искового заявления без

---

65<sup>□</sup>Jones C. Private Enforcement of Antitrust Law in EU, UK and USA. Oxford University Press, 1999. P. 79. URL: <https://global.oup.com/academic/product/private-enforcement-of-antitrust-law-in-the-eu-uk-and-usa-9780198268680?cc=ru&lang=en&>.

66<sup>□</sup>Directive of the European Parliament and of the Council on certain rules governing actions for damages under national law for infringement of the competition law provisions of the Member States and of the European Union. URL: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/damages\\_directive\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/damages_directive_final_en.pdf).; Practical Guide Quantifying Harm in Actions for Damages Based on Breaches of Article 101 or 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Strasbourg, 11.06.2013.

67<sup>□</sup> Истомин В.Г. К вопросу об основных направлениях правового регулирования конкуренции и месте конкурентного права в российской правовой системе // Конкурентное право. - 2015. - № 4. - С. 9 - 14.

68<sup>□</sup> П. 1 ст. 208 КАС РФ.

движения в соответствии с п. 2 ст. 148 Арбитражного процессуального кодекса РФ<sup>69</sup> (далее – АПК РФ).

Несомненно, первоначальное обращение в антимонопольный орган является наиболее предпочтительным и комфортным порядком для заявителя в связи с тем, что этот орган самостоятельно осуществляет процесс сбора доказательств и не ограничивается доводами жалобы лица. Тем не менее, приведенные варианты не являются взаимоисключающими. Лицо может принять решение воспользоваться указанными механизмами одновременно. На этот случай Пленум ВАС РФ<sup>70</sup> прямо советует арбитражным судам отложить судебное разбирательство до разрешения данного дела в антимонопольном органе. Подобное указание обосновывается особым контрольным статусом, а также узкой специализацией и высокой квалифицированностью антимонопольного органа, что в совокупности позволяет ему полноценно рассмотреть вопрос, связанный с причинением вреда, ущерба, убытков конкретным нарушением антимонопольного законодательства.

Мы считаем, что подобный подход указывает на высокую степень доверия суда к качеству работы антимонопольных органов в связи с тем, что решение антимонопольного органа представляет из себя полноценный аргументированный материал, включающий описательную, мотивировочную части с доказательствами и итоговой квалификацией содеянного органом власти или его должностным лицом. Такое решение будет служить надежной опорой для арбитражного суда при последующем рассмотрении дела.

Применительно к особенностям взыскания убытков с органов власти в результате нарушения антимонопольного законодательства следует обозначить, какие обстоятельства сегодня могут быть положены в обоснование таких исковых требований со стороны хозяйствующего субъекта, а также указать на возможные перспективы развития процедуры взыскания убытков.

---

<sup>69</sup> Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 2002. - №30. - Ст. 3012.

<sup>70</sup> Постановление Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

Для возмещения убытков за нарушение антимонопольного законодательства за счет казны РФ, её субъекта, либо казны муниципального образования заинтересованным лицом должна быть доказана та же совокупность обстоятельств, что и при взыскании убытков на основании ст. 15 ГК РФ: противоправность действий (бездействия) причинителя убытков, наличие и размер понесенных убытков и причинная связь между ними.

Так, прежде всего истцу предстоит доказывать наличие признака противоправности в действиях органа власти или его должностного лица, и заинтересованное лицо имеет возможность, как самостоятельно доказывать факт совершения антиконкурентного правонарушения, так и предоставить суду решение антимонопольного органа, предварительно вынесенное по факту нарушения органом власти Закона о защите конкуренции. В случае если в ранее рассмотренном арбитражным судом деле уже была подтверждена законность решения антимонопольного органа, суды также применяют п. 2 ст. 69 АПК РФ и считают факт нарушения антимонопольного законодательства преюдициально установленным обстоятельством. В ситуации подачи хозяйствующим субъектом иска о возмещении вреда, причиненного ненормативным правовым актом, решением или действиями (бездействием) органа власти, предварительно не признанными недействительным и (или) незаконными, суд будет оценивать законность такого акта, решения или действий (бездействия) государственного или муниципального органа (должностного лица) самостоятельно при рассмотрении заявленного иска.

Тем не менее, не во всех ситуациях решение антимонопольного органа в качестве единственного основания для взыскания убытков будет достаточным, некоторые обстоятельства конкретного дела требуют предъявления и иных фактов. В случае, когда заявителем предъявляются требования о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта органа власти, не соответствующего закону или иному нормативному правовому акту, оно может быть удовлетворено в случае, если такой нормативный правовой акт

предварительно признан недействующим по решению суда общей юрисдикции, арбитражного суда<sup>71</sup>.

Иллюстрацией применения указанного положения на практике может служить следующая ситуация<sup>72</sup>. Решением Новокузнецкого городского Совета народных депутатов (далее – Совет) «Об установлении тарифов на холодное водоснабжение и водоотведение ООО «Водосеть-НК» для потребителей» утверждены определенные тарифы на холодное водоснабжение, на водоотведение, а также утверждена производственная программа ООО «Водосеть-НК» (далее – Общество) в сфере водоснабжения и водоотведения на год. В связи с тем, что установленные тарифы не позволяют полностью возместить экономически обоснованные затраты Общества, оно обратилось в Управление ФАС по Кемеровской области (далее – УФАС) с жалобой на действия Совета. УФАС было установлено, что указанное решение об утверждении тарифов принято во исполнение другого решения Совета - «О внесении дополнений в Постановление Новокузнецкого городского Совета народных депутатов «Об установлении критериев доступности для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса в сфере водоснабжения, водоотведения и утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов». В соответствии с ним, для организаций коммунального комплекса, предоставляющих услуги водоснабжения, водоотведения на территории г. Новокузнецка, которые ранее не имели установленных регулируемых тарифов, могут быть установлены экономически обоснованные тарифы в размере, соответствующем аудиторскому заключению, но не выше средневзвешенных тарифов, сложившихся на аналогичный вид услуг, действующих на момент определения допустимости. В связи с этим, реализация последнего указанного решения Совета может привести к созданию более выгодных условий деятельности для тех организаций, которые ранее имели установленные

---

71<sup>П</sup>. 6 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 №145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

72<sup>Г</sup> Определение ВАС РФ от 12.07.2013 №ВАС-8589/13 по делу №А27-2424/2012 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

регулируемые тарифы, по сравнению с иными хозяйствующими субъектами, для которых тарифы не были установлены. Следовательно, решение об установлении тарифов может привести к нарушению прав и законных интересов Общества в сфере предпринимательской деятельности, повлечь недопущение, ограничение или устранение конкуренции на товарном рынке по оказанию услуг водоснабжения, водоотведения.

Решения и предписания антимонопольного органа были признаны законными и обоснованными, на основании чего Общество обратилось в арбитражный суд с иском о взыскании убытков, причиненных принятием Советом народных депутатов незаконного нормативного акта, размер которых определен исходя из суммы расходов Общества, не покрытых за счет реализации услуг водоснабжения и водоотведения по тарифам, установленным Советом народных депутатов. В иске было отказано на том основании, что данный нормативный правовой акт в надлежащем судебном порядке недействующим не признан, что исключает удовлетворение иска о возмещении убытков, причиненных изданием такого акта на основании правовой позиции Президиума ВАС РФ<sup>73</sup> о невозможности взыскания убытков с публично-правового образования на основании статей 16, 1069 ГК РФ вследствие применения тарифов, не обеспечивающих полное возмещение затрат, без исследования вопроса о соответствии закону или иному правовому акту акта соответствующего органа, утвердившего спорные тарифы.

Подобные особые условия удовлетворения заявленных требований о возмещении вреда, причиненного в результате издания нормативного правового акта органа власти, прежде всего, обуславливаются его характером, предполагающим общеобязательность, неоднократность применения и действие в отношении неопределенного круга лиц. В судебном процессе о возмещении вреда установление незаконности нормативного правового акта не может привести к прекращению действия такого акта в отношении

---

<sup>73</sup>Постановление Президиума ВАС РФ от 28.02.2012 № 14489/11 по делу № А26-5295/2010 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

неопределенного круга лиц и способствовало бы созданию правовой неопределенности.

Таким образом, наличие решения антимонопольного органа о незаконности нормативного акта, законность которого подтверждена судебными инстанциями, не всегда может являться достаточным основанием для доказывания противоправности действий и последующего принятия судебного решения о взыскании убытков.

В качестве следующего блока оснований иска выступает доказывание факта наличия и размера понесенных убытков. Убытки, причиненные органами власти при создании административных барьеров, обращают на себя внимание в контексте доказывания размера упущенной выгоды хозяйствующего субъекта и порядка возмещения таких убытков. В соответствии с предписаниями статьи 15 ГК РФ под упущенной выгодой понимаются неполученные доходы, которые лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено.

Актуальным ориентиром по данному вопросу может служить принятое Пленумом ВС РФ Постановление от 24 марта 2016 №7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств». В целях обеспечения единства практики применения судами положений ГК РФ об ответственности за нарушение обязательств указано, что суд не может отказать в удовлетворении требования кредитора о возмещении убытков, причиненных неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства, только на том основании, что размер убытков не может быть установлен с разумной степенью достоверности. Действительно, причинение убытков органом власти, равно как и хозяйствующим субъектом, в виде упущенной выгоды носит расплывчатый характер, в отличие от возможности доказывания реального ущерба. Тем не менее, невозможность установления достоверного размера упущенной выгоды не должна служить препятствием для хозяйствующего субъекта к взысканию соответствующих денежных средств. Из этого следует, что в каждом

конкретном случае точный размер подлежащей возмещению упущенной выгоды будет определяться судом самостоятельно, независимо от обоснования истцом точного размера заявленных требований. При определении размера суд будет исходить из всех обстоятельств дела в соответствии с принципами справедливости и соразмерности ответственности допущенному нарушению обязательства.

В рамках дела о взыскании убытков при нарушении антимонопольного законодательства обращает на себя внимание и проблема доказывания истцом причинно-следственной связи. Согласно сложившейся судебной практике прямая (непосредственная) причинно-следственная связь существует тогда, когда в цепи последовательно развивающихся событий между противоправным поведением лица и убытками не существует каких-либо обстоятельств, имеющих значение для гражданско-правовой ответственности. Представляется, что удовлетворять иски о взыскании упущенной выгоды возможно лишь тогда, когда возможность ее получения была реальной, а не предполагаемой, а также, когда все необходимые приготовления и меры для ее получения были совершены, при этом допущенное нарушение антимонопольного законодательства явилось единственным препятствием, не позволившим субъекту получить упущенную выгоду.

Порядок взыскания доказанных убытков применительно к нарушению антимонопольного законодательства органами власти, либо их должностными лицами обращает на себя внимание в связи с фигурой ответчика и должника в обязательстве по возмещению вреда. В соответствии с разъяснениями высших судебных инстанций<sup>74</sup>, в случае предъявления гражданином или юридическим лицом требования о возмещении убытков, причиненных в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, ответчиком по такому делу признаются Российская Федерация, соответствующий субъект РФ или

---

<sup>74</sup>Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

муниципальное образование в лице соответствующего финансового или иного уполномоченного органа. Должником в обязательстве по возмещению вреда, причиненного, в том числе, в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления будет являться так же публично-правовое образование, а не его органы либо должностные лица этих органов<sup>75</sup>. Бюджетным законодательством<sup>76</sup> предусматривается трехмесячный срок для исполнения судебных актов за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели законом (решением) о бюджете, по искам к органам власти о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) таких органов.

В отличие от зарубежных правопорядков, уже давно уделяющих пристальное внимание регламентации рассмотрения дел о возмещении убытков от антимонопольных правонарушений и подходам к определению размера убытков<sup>77</sup>, в отечественном правопорядке специальных рекомендаций ФАС России на этот счет пока нет. В действующем антимонопольном законодательстве можно проследить тенденцию развития положений, позволяющих широко понимать недобросовестную конкуренцию и автоматически взыскивать в федеральный бюджет полученный доход от таких действий в соответствии с положениями п. «к» ч. 1 ст. 23 и ч. 3 ст. 51 Закона о защите конкуренции<sup>78</sup>. При этом указанным законом не предусматривается схожий эффективный порядок в отношении вспомогательного механизма для взыскания убытков, понесенных хозяйствующими субъектами. На текущий момент для заинтересованных лиц установлена лишь абстрактная возможность

---

<sup>75</sup>См. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 №23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

<sup>76</sup>Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 1998. - №31. - Ст. 3823.

<sup>77</sup>В том числе Практическое руководство по оценке ущерба в исках об убытках, причиненных нарушениями статей 101 или 102 Договора о функционировании ЕС, нашедшее широкое практическое применение в судах стран-членов ЕС (Practical Guide Quantifying Harm in Actions for Damages Based on Breaches of Article 101 or 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Strasbourg, 11.06.2013. URL:[http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/quantification\\_guide\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/quantification_guide_en.pdf)).

<sup>78</sup>Кокорина В.О., Бечина Ю.В., Нетрусова Е.А. Возмещение убытков, причиненных нарушением антимонопольного законодательства // Конкурентное право. 2015. №2. С. 25 - 30.



взыскивать убытки, доказывать которые необходимо в общем порядке независимо от принадлежности основания для взыскания к специфическим антимонопольным правоотношениям.

Действующим законодательством постепенно предпринимаются шаги для развития и широкого применения частноправовых исков<sup>79</sup>, однако на настоящий момент в отсутствие официальных разъяснений процесс взыскания убытков, в том числе упущенной выгоды, представляется затруднительным, несмотря на почти пятилетнюю историю существования декларативной возможности такого взыскания в соответствии с п.3 ст. 37 Закона о защите конкуренции.

В настоящее время предпринимательское сообщество находится в ожидании указанных разъяснений ФАС России по доказыванию и расчету убытков, однако не представляется возможным предсказывать какие-либо определенные сроки их появления. В рамках «четвертого антимонопольного пакета» ФАС России предлагалась идея о возможности получения фиксированной компенсации лицом, чьи права были нарушены в результате недобросовестной конкуренции со стороны хозяйствующего субъекта. Считаем, что указанные предложения могут быть распространены и на нарушения со стороны органов власти, ограничивающие конкуренцию и затрагивающие права и законные интересы предпринимателей. В свою очередь это позволит освободить хозяйствующий субъект от необходимости доказывания размера причиненного вреда, предоставив им выбор способа защиты собственного права - путем самостоятельного доказывания и возмещения убытков, определяемых в соответствии с гражданским законодательством, или путем истребования фиксированной компенсации. Размер такой компенсации должен представлять собой ощутимую штрафную санкцию как для органа власти, совершившего правонарушение, так и для конкретного субъекта предпринимательства, понесшего убытки. В связи с этим представляется целесообразным установить размер компенсации в процентной зависимости от того, какими масштабами в собственной предпринимательской деятельности

---

<sup>79</sup> В том числе имеются в виду поправки в ГК РФ: п. 5 ст.393, предусматривающий возможность рассчитывать убытки по усмотрению суда.

оперирует такой пострадавший хозяйствующий субъект. Представитель крупного предпринимательства может претендовать на компенсацию до 0,1% от суммы выручки хозяйствующего субъекта от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение. Средним и малым субъектам также следует установить размеры, соответствующие объему их деятельности: для среднего бизнеса соразмерной представляется компенсация в размере до 0,3%, для малого – до 0,5% от суммы выручки.

Вместе с тем, нам представляется верным утверждение о том, что, несмотря на имеющиеся на сегодняшний день сложности в доказывании соответствующих убытков, продемонстрированный настоящий двухуровневый механизм взыскания убытков заинтересованными лицами в большинстве случаев все же является благоприятным для защиты и восстановления нарушенных прав хозяйствующего субъекта в связи с тем, что профессиональная квалификация деятельности органа власти, произведенная антимонопольным органом также оценивается и судебной властью. Это означает, что в случае привлечения органа власти к гражданско-правовой ответственности в соответствии с таким решением, судебное решение придаст позиции антимонопольного органа принудительный характер и окончательность. Такая процедура, безусловно, является еще одним стимулом, помимо штрафных санкций от самого государства, к законному поведению органов власти. Одновременно, подобные инструменты позволяют заинтересованным лицам активнее принимать самостоятельное участие в защите собственных прав, однако в современном российском обществе такой институт в полной мере еще не заработал по уже указанной причине отсутствия единых методик оценки ущерба, причиненного в результате нарушения антимонопольного законодательства, а также недоверия предпринимательского сообщества к системе частных исков.

**Дисциплинарная ответственность** должностного лица наступает за должностной проступок, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение

государственным или муниципальным служащим возложенных на него обязанностей в соответствии с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности. В порядке подчиненности вышестоящий государственный орган или должностное лицо, уполномоченное назначать служащего на государственную (муниципальную) должность (представитель нанимателя) имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания, установленные специальными законами<sup>80</sup>: замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение с гражданской службы, в том числе по основанию нарушения должностных обязанностей, повлекших за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ. Факт привлечения должностного лица к дисциплинарной ответственности за совершение проступка окажет существенную поддержку заинтересованным лицам в рамках привлечения такого должностного лица к гражданско-правовой ответственности по возмещению вреда, так как наниматель такого служащего путем такого привлечения к дисциплинарной ответственности продемонстрирует суду признание неисполнения или ненадлежащего исполнения государственным или муниципальным служащим возложенных на него обязанностей.

В связи с отсутствием прямого регулирования материальной ответственности государственных и муниципальных гражданских служащих в указанных специальных законах, прямой действительный виновный ущерб возмещается отдельно от дисциплинарного взыскания на общих основаниях в соответствии с разделом XI Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 №197-ФЗ<sup>81</sup>.

Таким образом, еще одним стимулом к соблюдению антимонопольного законодательства на сегодняшний день является и внутривидовая

---

<sup>80</sup>В соответствии со ст. 73 Федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 2004. - №31. - Ст. 3215 и ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», - 2007. №10. - Ст. 1152.

<sup>81</sup>Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». -2002. - №1 (ч. 1). - Ст. 3.

ответственность должностных лиц органов власти, которая может предусматривать серьезные неблагоприятные последствия для таких лиц в случае существенного нарушения антимонопольного и иного законодательства РФ.

### **§2.3. Административная ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции**

При выявлении обстоятельств, свидетельствующих о наличии административного правонарушения, антимонопольный орган возбуждает и рассматривает дело о соответствующем правонарушении по правилам, предусмотренным нормами КоАП РФ.

Сочетание институтов антимонопольных праввосстановительных мер и административной ответственности представляет из себя единый административно-юрисдикционный процесс. Такой процесс состоит из процедуры рассмотрения антимонопольного дела и процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении. Различие между указанными составляющими процесса состоит в вариациях реагирования антимонопольного органа на правонарушения<sup>82</sup>.

Отношения в сфере конкуренции, участниками которых являются органы власти и их должностные лица, охраняются непосредственно ст. ст. 15 - 21 Закона о защите конкуренции и именно нарушение общественных отношений в области защиты конкуренции является основанием для привлечения к ответственности по ст. 14.9 КоАП РФ.

Административные меры, применяемые к нарушителям антимонопольного законодательства, чаще всего выражаются в назначении штрафных санкций. Административная ответственность реализуется и в виде дисквалификации должностных лиц<sup>83</sup>, решение о которой может приниматься в судебном порядке, когда привлекающее к ответственности должностное лицо

<sup>82</sup> Цветков И. В. Рассмотрение антимонопольных дел: исправление системных недостатков// Конкуренция и право. — 2013. — № 5. — С. 43–49.

<sup>83</sup> См. ч. 2 ст. 14.9 КоАП РФ.

антимонопольного органа решит передать дело на рассмотрение судье в соответствии с п. 2 ст. 23.1 КоАП РФ. Подобное решение может быть принято ответственным лицом в связи с характером правонарушения, за которое предусматривается соответствующая ответственность. Им является повторное совершение недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством РФ действий должностными лицами органов власти, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, если такие должностные лица были ранее подвергнуты административному наказанию за аналогичное административное правонарушение. В подобной ситуации повышенной конфликтности арбитражный суд принимает на себя ответственность по углубленному рассмотрению дела и квалификации действий должностных лиц, принимая во внимание отягчающие обстоятельства в виде прошлых административных правонарушений, что позволит установить факт совершения действия, подпадающего под п. 2 ст. 14.9 КоАП РФ, и определить соразмерный срок дисквалификации такого лица.

Особенность административной ответственности применительно к органам власти проявляется и в субъектном составе. Например, субъектами административной ответственности могут являться лишь должностные лица органов власти, но не сами органы. Подобный подход соответствует как целям и задачам законодательства об административных правонарушениях, так и гражданскому законодательству<sup>84</sup>. Распространение на органы власти полномочий юридического лица в соответствии со ст. 124 ГК РФ представляется целесообразным только для участия указанных органов в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, но не законодательством об административных правонарушениях<sup>85</sup>. Такое выведение органов власти из

---

84<sup>□</sup>Писенко К.А. Антимонопольные запреты в отношении властных субъектов (к вопросу о необходимости разработки и легального закрепления системы субъектов административного права) // Административное право и процесс. - 2014. - № 6. - С. 15 - 19.

85<sup>□</sup>Козлова С.А. Являются ли органы государственной власти юридическими лицами? // Административное право и процесс. - 2012. - № 6. - С. 46 - 48.

субъектного состава рассматриваемого и иных (налоговых)<sup>86</sup> видов ответственности обосновывается тем, что административная ответственность зачастую представляет собой материальные санкции и возложение ответственности на органы власти в отсутствие собственных финансовых средств означает выделение бюджетных средств для их зачисления снова в бюджет, что не согласуется с целями политики КоАП РФ<sup>87</sup>, при которой санкции должны оказывать непосредственное воздействие на правонарушителя.

Должностные лица выступают субъектами административной ответственности при соблюдении следующих условий: нарушении своими собственными действиями установленных правил, либо при даче подчиненным указаний, не соответствующих установленными правилами, либо за непринятие мер по обеспечению соблюдения правил подчиненными лицами, если обеспечение соблюдения этих правил входит в круг служебных обязанностей конкретного должностного лица<sup>88</sup>. Кроме того, привлечение к административной ответственности не освобождает от обязанности исполнять решения и предписания антимонопольного органа.

Законодательством предусматриваются особенности привлечения к ответственности должностных лиц различных категорий, например, военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы. Дела об административных правонарушениях, совершенных указанными лицами, рассматриваются судьями гарнизонных военных судов<sup>89</sup>.

Поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных [ст. ст. 14.9](#) КоАП РФ, в соответствии с [ч. 1.2 ст. 28.1](#) КоАП РФ является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства. Из данного положения следует, что первоначальная квалификация осуществляется не

---

<sup>86</sup> Винницкий А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. - 2011. - № 5. - С. 81 - 90.

<sup>87</sup> Салищева Н.Г. Вступительная статья. В кн.: Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: Монография. М.: Норма, 2013. - С. 1.

<sup>88</sup> Гомонов С.А. Ответственность должностных лиц как составляющая часть института административной ответственности // Административное право и процесс. - 2012. - №3. - С. 58 - 60.

<sup>89</sup> Абз. 1 ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ.

должностным лицом антимонопольного органа, возбуждающим дело об административном правонарушении, а осуществляется комиссией антимонопольного органа, принимающей решение о нарушении антимонопольного законодательства органом власти в рамках главы 9 «Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства» Закона о защите конкуренции<sup>90</sup>.

В такой процедуре возбуждения дела об административном правонарушении по ст. 14.9 КоАП РФ обращает на себя внимание его двухуровневость, причем фактически главенствующим является первый из них, то есть уровень, на котором комиссия антимонопольного органа принимает соответствующее решение. Его первостепенная роль связана с тем, что при наличии такого повода к возбуждению дела должностное лицо лишается собственной процессуальной самостоятельности по участию в решении вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении и может прекратить производство лишь после его возбуждения. Мы предполагаем, что подобный усложненный порядок обосновывается стремлением законодателя к более тщательному и, в некотором роде, опережающему реагированию на действия субъектов власти, что обусловлено комплексными правоотношениями по привлечению к ответственности органов государственной власти.

Иная особенность административной ответственности органов власти и их должностных лиц по ст. 14.9 КоАП РФ состоит в том, что постановления вправе выносить только руководитель и заместители руководителя ФАС России и территориальных органов федерального антимонопольного органа в отличие от других составов, постановления по которым вправе выносить руководители структурных подразделений ФАС России и их заместители<sup>91</sup>. Такое ограничение продиктовано, прежде всего, правовым статусом нарушителей, а, следовательно, и стремлением к более тщательному расследованию и

---

<sup>90</sup>А также в соответствии с Приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». – 2013. -№8.

<sup>91</sup>См. ч. 2 ст. 23.48 КоАП РФ.

выявлению обстоятельств, свидетельствующих о наличии такого административного правонарушения с их стороны как ограничение конкуренции.

Вместе с тем, особое правовое положение рассматриваемых субъектов ответственности должно подразумевать не только подробное текущее рассмотрение дел, но и последующий статистический учет и контроль привлечения органов власти и их должностных лиц к административной ответственности. Для этих целей, а также для разграничения деяний, нарушающих антимонопольное законодательство, на административные правонарушения и преступления ([ст. 178](#) Уголовного кодекса РФ<sup>92</sup> (далее – УК РФ) ФАС России ведет реестр лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства<sup>93</sup>. Наличие подобного инструмента является большим достоинством текущей российской антимонопольной политики.

Таким образом, административный вид ответственности остается наиболее действующим механизмом защиты конкуренции после антимонопольных праввосстановительных мер, так как является средством обеспечения соблюдения запретов, установленных в Законе о защите конкуренции.

Несмотря на наличие таких положительных черт праввосстановительных мер и административной ответственности, как оперативный характер, отсутствующие издержки для заявителя, а также особый порядок распределения бремени доказывания, в настоящее время имеет место проблема низкого уровня штрафных санкций, что не позволяет в полной мере использовать всю эффективность применения административной ответственности. Это же входит в противоречие с общепринятым зарубежным

---

<sup>92</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 1996. - №25. Ст. 2954.

<sup>93</sup> В соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции. Правила формирования и ведения реестра утверждены Постановлением Правительства РФ от 23.04.2012 № 378 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 2012. - №18. - Ст. 2237.



правилами<sup>94</sup>, чьи подобные нормы периодически пересматриваются с целью увеличения штрафных санкций. Например, максимальные размеры штрафных санкций за нарушение антимонопольного законодательства в Соединенных Штатах Америки достигают 10 миллионов долларов<sup>95</sup>. За осуществление деятельности, запрещенной Римским договором об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г., Комиссия ЕС может штрафовать предприятия на суммы до 10% от годового оборота<sup>96</sup>. В защиту современного российского регулирования могут говорить изменения, вносимые в ст. 14.9 КоАП РФ за 2015 год. Так, максимальный размер штрафа за нарушение ч. 1 рассматриваемой статьи был увеличен до 50 тысяч рублей, за нарушение ч. 2 вариативность штрафа и дисквалификации должностного лица была исключена в пользу последнего, более серьезного наказания. Такая тенденция ужесточения наказания представляется обоснованной и должна практиковаться в разумные промежутки времени. Вместе с тем предлагается рассмотреть вопрос о расширении возможности определения административных штрафов в суммах, соразмерных масштабу причиненного ущерба, переняв опыт зарубежных стран, и увеличив, таким образом, объем ответственности органов власти за совершаемые правонарушения.

---

94<sup>□</sup>Кинев А.Ю. Особенности антиконкурентной политики зарубежных стран // Административное право и процесс. - 2013. - № 5. - С. 67 - 69.

95<sup>□</sup>Национальная экономика/ Под общ. редакцией В.А.Шульги.- М.: Изд-во Рос. Эконом. Акад., 2002.- 592 с.

96<sup>□</sup>Кондратьева Н.Б. Конкуренция в ЕС: экономика, политика, право / Н.Б. Кондратьева ; Институт Европы РАН. – М.: Рус. сувенир, 2009. – 74 с.

## Заключение

На основании продемонстрированного в настоящем исследовании материала можно утверждать, что в силу собственных специфических властных функций органы публичной власти часто выступают в качестве сдерживающего фактора для функционирования благоприятного конкурентного рынка<sup>97</sup>, что прямо подтверждается статистическими наблюдениями ФАС России. Данная ситуация происходит в связи с тем, что на текущем этапе становления российского рынка государство в лице собственных органов до сих пор превышает необходимую степень вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов. Представляется, что указанное активное антиконкурентное участие органов власти в функционировании российской экономики происходит «в память» о советском периоде, где царила тотальная централизация планирования рынка, его управления и ценообразования.

В результате анализа воспроизведенного в настоящем исследовании материала авторы пришли к следующим выводам и обозначили следующие современные проблемные аспекты привлечения органов власти к ответственности по п.2 ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

1. На настоящий момент в антимонопольном законодательстве отсутствует понятие необоснованного препятствования хозяйствующим субъектам, однако целесообразность его введения в оборот обуславливается продемонстрированными практическими примерами его объективного существования. Указанные авторами настоящего исследования признаки в совокупности позволяют сформировать дефиницию рассматриваемого правонарушения для целей упрощения возможности идентификации антимонопольным органом данного фактического явления среди остальных схожих положений ст. 15 Закона о защите конкуренции. Необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами представляет собой создание органами власти за пределами их компетенции

---

<sup>97</sup> Кабанова И.Е. Проконкурентная и антиконкурентная деятельность публичных субъектов: элементы характеристики // Юрист. - 2015. - №18. - С. 4 - 9.

либо в её отсутствие обстоятельств, приводящих к невозможности осуществления хозяйствующими субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности, реализации их участниками и органами управления корпоративных прав, выражающихся в принятии актов и (или) осуществлении действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. В рамках подготовки настоящей работы её авторами была обнаружена точка зрения о том, что «ужесточение антимонопольного регулирования... также может привести к ограничению конкуренции, как и любой другой вид государственного регулирования»<sup>98</sup>. Однако представляется, что подобное поступательное совершенствование российской конкурентной политики происходит небезосновательно. Оно преследует следующие конкретные цели: распространение антимонопольного регулирования на большее разнообразие вариаций поведения органов власти путем расширения и уточнения рамок защищаемого публичного интереса вместе с внесением в антимонопольное законодательство конкретных противоправных действий органов власти; повышение размеров штрафных санкций для придания большего удельного веса рассматриваемым правонарушениям; а также облегчение возможности для частных лиц взыскивать убытки, причиненные органами власти в рамках антиконкурентных правонарушений. Более того, действующим конкурентным законодательством предоставлена возможность оспаривания решений антимонопольного органа наряду с иными актами и действиями (бездействиями) органов государственной власти, что уравнивает необходимый баланс ужесточения российского законодательства путем предоставления возможности для постановки вопроса об обоснованности решений антимонопольных органов любым заинтересованным субъектом.

В связи с указанным, в ходе настоящего исследования была выявлена проблема затруднительной реализации возможности взыскания убытков в связи

---

<sup>98</sup>Тезисы выступления Министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной на Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ 26.11.2008 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации: [http://economy.gov.ru/minec/main]. - Режим доступа: www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc1227713835887.

с выведением за рамки предмета рассмотрения антимонопольного органа определения нарушений законных интересов конкретных хозяйствующих субъектов. Судебной практикой подчеркивается, что лишь факт совершения необоснованных действий органа власти не может однозначно свидетельствовать о наличии негативных последствий для конкурентной среды и не следует исключать и наличие позитивных, либо отсутствие негативного эффекта от актов (действий) органов власти на товарный рынок, пока антимонопольным органом не доказано иное. Однако такой подход судебной практики не соотносится с предписаниями ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, которые устанавливают единственное законодательное исключение, позволяющее не считать акты или действия (бездействие) органов власти неблагоприятными для конкуренции: издание таких актов или совершение таких действий (бездействия) прямо предусматривается федеральным законом.

В связи с тем, что доказывание антимонопольным органом объективной стороны необоснованного препятствования хозяйствующему субъекту является трудоёмким процессом, и не всегда имеет место достаточная доказательственная база в отношении наступивших или возможных последствий для конкуренции, авторам представляется целесообразным дополнить ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции такой составляющей как права и законные интересы предпринимателей. Это позволит получить хозяйствующему субъекту зафиксированный факт нарушения прав заинтересованных лиц в решении антимонопольного органа независимо от наличия в действиях органа власти антиконкурентного правонарушения. Благодаря указанному дополнению хозяйствующим субъектам будет существенно облегчен процесс взыскания убытков в порядке привлечения органов власти и их должностных лиц к гражданско-правовой ответственности.

**3.** Авторами настоящего исследования также была выявлена проблема отсутствия рекомендательного механизма от главного российского антимонопольного регулятора для доказывания хозяйствующими субъектами

предоставленной Законом о защите конкуренции возможности взыскания убытков, в том числе упущенной выгоды, с органов государственной власти при нарушении антимонопольного законодательства. Действующим законодательством установлена абстрактная возможность взыскивать убытки, доказывать которые хозяйствующим субъектам необходимо на основании общих норм об основаниях ответственности за причинение вреда, то есть по положениям ст. 15 ГК РФ. В связи с возникающими на практике затруднениями по взысканию убытков с органов власти в результате нарушения антимонопольного законодательства современное предпринимательское сообщество в полной мере не реализует институт частных исков, внедренный в Закон о защите конкуренции.

В ожидании разъяснений ФАС России по доказыванию и расчету убытков, причиненных в результате нарушения антимонопольного законодательства, авторами предлагается ввести фиксированную компенсацию в отношении лица, чьи права были нарушены в результате ограничения конкуренции со стороны органов власти. Подобный механизм освободит хозяйствующий субъект от необходимости доказывания размера причиненного вреда при наличии альтернативы по возможности истребования фиксированной компенсации. При этом размер такой компенсации необходимо установить в процентной зависимости от того, какими масштабами в собственной предпринимательской деятельности такой пострадавший хозяйствующий субъект оперирует: от 0,1% от суммы выручки для крупного предпринимателя, 0,3% для среднего бизнеса и до 0,5% для субъекта малого предпринимательства.

4. Принимая во внимание приведенные в настоящей работе примеры достаточно активной и содержательной работы ФАС России по совершенствованию антимонопольного законодательства, а так же показательные примеры тщательности нормативного регулирования, считаем необходимым также отметить, что на основании статистических данных за последние несколько лет количество правонарушений со стороны органов власти не уменьшается. Это может свидетельствовать об упущении из виду

иных важных составляющих такого метода государственного регулирования антимонопольных отношений, как управление. Оно состоит не только в обосновании и предупреждении, но и в разъяснительной работе с очевидными правонарушителями тех или иных запретов и ограничений конкурентного законодательства. Проводимые разъяснительные мероприятия чаще всего устраиваются для хозяйствующих субъектов, чем для органов власти, и зачастую проводятся на тематики, связанные с монополистической деятельностью. Подобное незначительное выделение вопросов ограничения конкуренции органами власти, особенно в рамках все большего распространения положений антимонопольного законодательства на их деятельность, объективно не может способствовать уменьшению доли совершаемых ими нарушений.

Представляется необходимым, прежде всего, подчеркнуть для органов власти границы публичного интереса, в рамках которого антимонопольный орган будет реализовывать проведение контроля и надзора за состоянием конкуренции. В том числе с помощью разъяснений того, что антимонопольный орган обладает широкой практикой по рассмотрению тех или иных проявлений нарушений антимонопольного законодательства и имеет представление о возможных проявлениях необоснованного препятствования, указанных в настоящей работе. Наличие накопившегося массива практических ситуаций и их содержание требует отдельно обращать внимание органов власти на более тщательный контроль вышестоящих лиц за степенью усмотрения нижестоящими должностными лицами пределов собственных полномочий или реализации компетенции. Более того, представляется верным создать наглядную систематизированную последовательность действий антимонопольного органа, которые будут влечь те или иные последствия для органов власти в ситуации потенциального, равно как и реального посягательства на ограничение конкуренции. В подобной структурированной схеме представляется верным охватить большое количество вариаций поведения антимонопольного органа, начиная со стадии решения вопроса о

выдаче предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства должностному лицу и заканчивая порядком передачи материалов дела в соответствующие органы для возбуждения уголовного дела о совершении преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ.

В настоящее время ощущается явное стремление российского рынка к саморегулируемому развитию, и авторам настоящего исследования представляется верным то, что последним шагом к появлению упоминаемого ранее баланса в степени вмешательства органов власти в деятельность хозяйствующих субъектов, будет изменение самими органами власти собственной политики действий в отношении предпринимателей, так как со стороны антимонопольных органов, а также самих хозяйствующих субъектов постепенно уже осуществляются все необходимые для этого мероприятия.

## **Список использованной литературы**

### **1. Нормативно-правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации**

#### **1.1. Нормативно-правовые акты Российской Федерации:**

- 1.1.1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. – 2009. – 21 янв. – (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. №6-ФКЗ и от 30 дек. 2008 г. №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ). - СПС «КонсультантПлюс».
- 1.1.2. Закон РСФСР от 22.03.1991 №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // «Бюллетень нормативных актов». - 1992. - №2-3.
- 1.1.3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 1994. - №32. – Ст. 3301.
- 1.1.4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 №14-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 1996. - №5. – Ст. 410.
- 1.1.5. Федеральный закон от 24.04.1995 №52-ФЗ «О животном мире» // «Собрание законодательства РФ». – 1995. - №17. - Ст. 1462.
- 1.1.6. Федеральный закон от 22.11.1995 №171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» // «Собрание законодательства РФ». – 1995. - №48. - Ст. 4553.
- 1.1.7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 1996. - №25. Ст. 2954.
- 1.1.8. Федеральный закон от 29.07.1998 №135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 1998. - № 31. - Ст. 3813.
- 1.1.9. Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 №145-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 1998. - №31. - Ст. 3823.



- 1.1.10. Федеральный закон от 08.08.2001 №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // «Собрание законодательства РФ». – 2011. – №19. - Ст. 2716.
- 1.1.11. Федеральный закон от 08.08.2001 №129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // «Собрание законодательства РФ». – 2001. - №33 (часть I). - Ст. 3431.
- 1.1.12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 2002. - №1 (ч. 1). - Ст. 1.
- 1.1.13. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 №197-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». -2002. - №1 (ч. 1). - Ст. 3.
- 1.1.14. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 2002. - №30. - Ст. 3012.
- 1.1.15. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 2003. - №40. - Ст. 3822.
- 1.1.16. Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 2004. - №31. - Ст. 3215.
- 1.1.17. Федеральный закон от 20.12.2004 №166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // «Собрание законодательства РФ». – 2004. - №52 (часть 1). - Ст. 5270.
- 1.1.18. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 2005. - № 1 (часть 1). - Ст. 16.
- 1.1.19. Федеральный закон от 13.03.2006 №38-ФЗ «О рекламе» // «Собрание законодательства РФ». - 2006, - №12. - Ст. 1232.

- 1.1.20. Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» // «Собрание законодательства РФ». – 2006. - №31 (1 ч.). - Ст. 3434.
- 1.1.21. Федеральный закон от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». - 2007. №10. - Ст. 1152.
- 1.1.22. Федеральный закон от 24.07.2007 №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 2007. - №31. - Ст. 4006.
- 1.1.23. Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // «Собрание законодательства РФ». – 2008. - №52 (ч. 1). - Ст. 6249.
- 1.1.24. Федеральный закон от 17.07.2009 №164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 2009. - №29. - Ст. 3601.
- 1.1.25. Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». - 2012. - №53 (ч. 1). - Ст. 7598.
- 1.1.26. Федеральный закон от 04.06.2014 №143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением подведомственности некоторых категорий дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами» // «Собрание законодательства РФ». – 2014. - №23. Ст. 2928.
- 1.1.27. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 №21-ФЗ // «Собрание законодательства РФ». – 2015. - №10. - Ст. 1391.
- 1.1.28. Федеральный закон от 05.10.2015 №275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные

акты Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 2015. - № 41 (часть I). - Ст. 5629.

1.1.29. Указ Президента РФ от 26.09.1998 №730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» // «Собрание законодательства РФ». - 1998. - №27. - Ст. 3148.

1.1.30. Указ Президента РФ от 15.05.2008 №797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» // «Собрание законодательства РФ». – 2008. - №20. Ст. 2293.

1.1.31. Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 №378 «Об утверждении Правил формирования и ведения реестра лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ». – 2012. - №18. - Ст. 2237.

## 1.2. Иные документы органов исполнительной власти Российской Федерации:

1.2.1. Приказ ФАС России от 28.04.2010 №220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». – 2010. - №34.

1.2.2. Приказ ФАС России от 25.05.2012 №339 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». – 2013. - №8.

1.2.3. Приказ ФАС России от 25.05.2012 №340 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации» //

«Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». - 2012. - №45.

1.2.4. Письмо ФАС России от 31.12.2014 №АК/55277/14 «Разъяснения по статье 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». - [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

1.2.5. Методические рекомендации по осуществлению антимонопольного контроля предоставления государственных (муниципальных) услуг. - 2010. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной Антимонопольной Службы России: [<http://fas.gov.ru>]. – Режим доступа: <http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=947>.

1.2.6. Разъяснения ФАС России от 24.01.2014 «Вопросы правоприменительной практики статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части разъяснений квалификации субъектного состава». - [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

1.2.7. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2013 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной Антимонопольной Службы России: [<http://fas.gov.ru>]. - Режим доступа: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=313>.

1.2.8. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2014 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной Антимонопольной Службы России: [<http://fas.gov.ru>]. - Режим доступа: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=318>.

1.2.9. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной Антимонопольной Службы России: [<http://fas.gov.ru>]. - Режим доступа: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1653>.

1.2.10. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 годов. - 2013. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной Антимонопольной

Службы России: [<http://fas.gov.ru>]. – Режим доступа:

[http://fas.gov.ru/netcat\\_files/File/Str\\_razv\\_konk\\_i\\_antimonop\\_reg\\_13-14.pdf](http://fas.gov.ru/netcat_files/File/Str_razv_konk_i_antimonop_reg_13-14.pdf).

## **2. Материалы судебной практики Российской Федерации**

### 2.1. Акты и иные официальные документы высших органов судебной власти Российской Федерации:

2.1.1. Определение Конституционного Суда РФ от 03.04.2012 №630-О «По запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

2.1.2. Постановление Президиума ВАС РФ от 31.01.2006 №9316/05 по делу № А56-33002/2004 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

2.1.3. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22.06.2006 №23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

2.1.4. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 №30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

2.1.5. Постановление Президиума ВАС РФ от 2.02.2010 №11923/9 по делу №А45-9398/2008-46/266 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

2.1.6. Постановление Президиума ВАС РФ от 29.11.2011 №8799/11 по делу №А66-7056/2010 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

2.1.7. Постановление Президиума ВАС РФ от 28.02.2012 №14489/11 по делу №А26-5295/2010 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

2.1.8. Постановление Президиума ВАС РФ от 15.01.2013 №7034/12 по делу №А53-20653/11 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

- 2.1.9. Постановление Пленума ВС РФ от 23.06.2015 №25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.1.10. Определение ВАС РФ от 28.05.2013 №ВАС-6081/13 по делу №А76-13561/2012 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.1.11. Решение ВАС РФ от 28.06.2013 №ВАС-2243/12 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.1.12. Определение ВАС РФ от 12.07.2013 №ВАС-8589/13 по делу №А27-2424/2012 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.1.13. Определение ВС РФ от 28.05.2014 № 25-АПГ14-1 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.1.14. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 31.05.2011 №145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами» [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.1.15. Обзор Президиума ВС РФ от 16.03.2016 по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере. - [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

## 2.2. Акты органов судебной власти Российской Федерации:

- 2.2.1. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 08.05.2009 по делу №А56-32519/2008 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.2.2. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 04.06.2009 по делу №А26-2132/2008 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.2.3. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 19.06.2009 по делу №А56-17444/2008 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.2.4. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 05.10.2009 по делу №А13-2811/2009 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».

- 2.2.5. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.04.2010 по делу №А52-4376/2009 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.2.6. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 06.09.2010 по делу №А56-85424/2009 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.2.7. Постановление ФАС Центрального округа от 05.04.2012 по делу №А14-3755/2011 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.2.8. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 30.01.2013 №Ф03-6091/2012 по делу №А73-9377/2012 [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.2.9. Постановление ФАС Уральского округа от 28.03.2013 №Ф09-1812/13 по делу №А76-13561/2012 [Электронный ресурс]. - СПС «КонсультантПлюс».
- 2.2.10. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13.02.2015 № Ф01-6242/2014, Ф01-117/2015 по делу № А17-1700/2014 [Электронный ресурс] - СПС «КонсультантПлюс».

### **3. Специальные российские и иностранные источники**

#### 3.1. Специальная российская литература:

##### 3.1.1. Книги:

- 3.1.1.1. Административные барьеры на пути развития малого бизнеса в России / Под ред. Н.А. Волчковой. М.: Дело; РАНХ, 2010. – 80 с.
- 3.1.1.2. Антимонопольная политика в России: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Нац. экономика»/И.В. Князева. – 5-е изд., перераб. – М.: Издательство «Омега-Л», 2011. – 505 с.
- 3.1.1.3. Артемьев И.Ю. Конкуренция как объект правовой защиты / И. Артемьев, А. Аверкин, А. Сушкевич // Хозяйство и право. - 2007. - № 9, №10.
- 3.1.1.4. Башлаков-Николаев И.В. Ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции: монография. М.: Статут, 2014. 111 с.

3.1.1.5. Егорова М.А. Коммерческое право: учебник для вузов. М.: РАНХиГС при Президенте РФ, Статут, 2013. - 640 с.

3.1.1.6. Комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» (постатейный) / А.М. Баринов, О.А. Городов, Д.А. Жмулина и др.; под ред. В.Ф. Попондопуло, Д.А. Петрова. М.: Норма, Инфра-М, 2013. 304 с.

3.1.1.7. Конкурентное право России: Учебник / Д.А. Алешин, И.Ю. Артемьев, Е.Ю. Борзило и др.; отв. ред. И.Ю. Артемьев, А.Г. Сушкевич; Нац. исслед. ун-т. «Высшая школа экономики». - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. - 392 с.

3.1.1.8. Кондратьева Н.Б. Конкуренция в ЕС: экономика, политика, право / Н.Б. Кондратьева; Институт Европы РАН. – М.: Рус. сувенир, 2009. – 74 с.

3.1.1.9. Конкурентное право: теория и практика применения: Учебник для магистров / Д. А. Петров; под общ. ред. В. Ф. Попондопуло. - М.: Издательство Юрайт, 2015. — 318 с. — Серия: Магистр.

3.1.1.10. Национальная экономика/ Под общ. редакцией В.А.Шульги.- М.: Изд-во Рос. Эконом. Акад., 2002.- 592 с.

3.1.1.11. Предпринимательское право Российской Федерации: учебник/отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 1008 с.

3.1.1.12. Салищева Н.Г. Вступительная статья. В кн.: Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: Монография. М.: Норма, 2013. -192 с.

3.1.1.13. Якунин В.И., Сулашкин С.С., Фонарева Н.Е., Тотьев К.Ю. и др. Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации. - Монография в 2-х томах. Т.1. М.: Научный эксперт, 2013. – 419 с.

### 3.1.2. Статьи и иные источники:

3.1.2.1. Антосик Л.В. Антиконтурентные действия органов власти в российской антимонопольной практике // Власть. - 2012. - № 6. - С. 116.



- 3.1.2.2. Бушев А.Ю. Правовая доктрина контроля в практике Европейского суда по правам человека: о признаках и последствиях контроля государства над деятельностью третейских судов // Третейский суд. 2013. - № 6. - С. 34.
- 3.1.2.3. Винницкий А.В. О необходимости законодательного закрепления института юридических лиц публичного права // Журнал российского права. 2011. № 5. С. 81 - 90.
- 3.1.2.4. Гомонов С.А. Ответственность должностных лиц как составляющая часть института административной ответственности // Административное право и процесс. - 2012. - №3. - С. 58 - 60.
- 3.1.2.5. Донецков Е.С. О понятии конкуренции и признаках ее ограничения при установлении пределов осуществления субъективных гражданских прав // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 8. - С. 98 - 102.
- 3.1.2.6. Истомин В.Г. К вопросу об основных направлениях правового регулирования конкуренции и месте конкурентного права в российской правовой системе // Конкурентное право. 2015. - № 4. - С. 9 - 14.
- 3.1.2.7. Кабанова И.Е. Проконкурентная и антиконкурентная деятельность публичных субъектов: элементы характеристики // Юрист. - 2015. - №18. - С. 4 - 9.
- 3.1.2.8. Кинев А.Ю. Особенности антиконкурентной политики зарубежных стран // Административное право и процесс. - 2013. - № 5. - С. 67 - 69.
- 3.1.2.9. Кокорина В.О., Бечина Ю.В., Нетрусова Е.А. Возмещение убытков, причиненных нарушением антимонопольного законодательства // Конкурентное право. - 2015. - №2. - С. 25 - 30.
- 3.1.2.10. Лебедев К.К., Петров Д.А. Комментарий к Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Конкурентное право. - 2013. - № 1. - С. 41 - 48.
- 3.1.2.11. Писенко К.А. Антимонопольные запреты в отношении властных субъектов (к вопросу о необходимости разработки и легального закрепления

системы субъектов административного права) // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 15 - 19.

3.1.2.12. Полякова Ю.С. Практика рассмотрения дел об антимонопольных нарушениях органов государственной власти и органов местного самоуправления // Вестник Арбитражного суда Московского округа. - 2015. - № 3. - С. 51 - 59.

3.1.2.13. Тотьев К.Ю. Административная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства: две модели санкций в одном Кодексе // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2009. - № 5. - С. 48-57.

3.1.2.14. Хатаева М.А. Правовые ограничения избыточного административного воздействия на бизнес // Административное право. - 2011. - № 4. - С. 23 - 33.

3.1.2.15. Цветков И. В. Рассмотрение антимонопольных дел: исправление системных недостатков // Конкуренция и право. - 2013. - №5. - С. 43–49.

3.1.2.16. Тезисы выступления Министра экономического развития Российской Федерации Э.С. Набиуллиной на Совете по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве РФ 26.11.2008 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации: [<http://economy.gov.ru/minec/main>]. – Режим доступа:

[www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc1227713835887](http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc1227713835887).

3.1.2.17. Материалы с выступления руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева на ежегодной конференции «Ведомостей» «Антимонопольное регулирование в России» в 2013 году. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Электронного периодического издания «Ведомости»: [<http://www.vedomosti.ru>]. – Режим доступа:

<http://www.vedomosti.ru/companies/news/19602151/nazad-k-svobode>.

### 3.2. Иностраные источники:

3.2.1. Jones C. Private Enforcement of Antitrust Law in EU, UK and USA. Oxford University Press, 1999. URL: <https://global.oup.com/academic/product/private-enforcement-of-antitrust-law-in-the-eu-uk-and-usa-9780198268680?cc=ru&lang=en&>.

3.2.2. Practical Guide Quantifying Harm in Actions for Damages Based on Breaches of Article 101 or 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Strasbourg, 11.06.2013. URL: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/quantification\\_guide\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/quantification_guide_en.pdf).

3.2.3. Directive of the European Parliament and of the Council on certain rules governing actions for damages under national law for infringement of the competition law provisions of the Member States and of the European Union. Brussels, 24.10.2014. URL: [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/damages\\_directive\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/damages_directive_final_en.pdf).