Библиографический список

- Fox E. Competition Law // Lowenfeld F. A. International Economic Law. Oxford; N. Y., 2002.
- Gerber J. David. Competition Law and the WTO: Rethinking the Relationship // Davey J. William, Jackson J. The Future of International Economic Law. Oxford; N. Y., 2008.
- Matsushita M., Schoenbaum T. J., Mavroidis C. P. The World Trade Organization. Law, Practice and Policy. Oxford, 2006.
- Вельяминов Г. М. Международное экономическое право и процесс (академический курс): учебник. М., 2004.
- Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота: учеб. пособие / под ред. В. В. Безбаха, А. Я. Капустина, В. К. Пучинского. М., 2000.
- Право Европейского Союза: учебник для вузов / под ред. А. Я. Капустина. М., 2016.
- Ячеистова Н. И. Международная конкуренция: законодательство, регулирование и сотрудничество. Нью-Йорк; Женева, 2001.

Правовое регулирование в сфере защиты конкуренции*

БОЖЕНОК Сергей Ягорович, начальник управления Следственного департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент
119049, Россия, г. Москва, ул. Житная, 16
E-mail: boser@pochta.ru

Статья посвящена вопросам регламентации конкурентных правоотношений различными отраслями права. Обозначены основные подходы к регулированию этой сферы в документах государственного стратегического планирования. Обращено особое внимание на применение мер уголовно-правового воздействия, являющегося одним из действенных средств защиты добросовестной конкуренции. Освещены основные причины латентности преступлений, связанных с недобросовестной конкуренцией. Дан ретроспективный анализ изменений норм уголовного законодательства, предусматривающих ответственность за совершение преступлений, связанных с ограничением конкуренции. Отмечена необходимость применения экономических, правовых и организационных методов государственного реагирования на нарушения антимонопольного законодательства и стимулирования социально ответственного поведения предпринимательской среды. Приведены результаты анализа проблем предупреждения и выявления уголовно наказуемых деяний в указанной сфере и предложения по их разрешению, в том числе нормотворческого характера, необходимые для развития конкуренции и совершенствования антимонопольной политики, создания условий стабильного функционирования и обеспечения защищенности экономической системы, а также предотвращения вредоносного воздействия угроз криминального характера.

Ключевые слова: конкуренция, монополизм, государственное стратегическое планирование, уголовно-правовое воздействие, межотраслевой аспект, социальная ответственность бизнеса, «дорожная карта».

Legal Regulation in the Sphere of the Protection of Competition

S. Ya. BOZHENOK, doctor of legal sciences, associate professor
The Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
16, Zhitnaya st., Moscow, Russia, 119049
E-mail: boser@pochta.ru

The article is devoted to the regulation of the competitive relations realized by the various branches of law. The author outlined the main approaches to the regulation of this sector in the

* В основе статьи доклад автора на XI Ежегодных научных чтениях памяти проф. С. Н. Братуся (Москва, 2 ноября 2016 г.).

state strategic planning documents. Also the special attention in present article was paid to the application of criminal law means, which is one of the most effective means for the protection of the fair competition. In present article the author highlighted the main causes of the latency of crimes related to unfair competition. There is a retrospective analysis of the criminal law changes providing responsibility for crimes in the article, concerned with the restriction of competition. The author noted the necessity of using of economic, legal and organizational methods of state reaction to the violations of antitrust laws and promoting of the socially responsible behavior of the business landscape. At the end there are the results of the analysis of problems of prevention and detection of criminal acts in the area concerned and proposals for their resolution, including of normative nature, necessary for development of competition and improvement of antimonopoly policy, creation of the conditions for stable functioning and security of the economic system as well as for prevention of the harmful effects of threats of a criminal nature.

Keywords: competition, monopoly, government strategic planning, criminal law, cross-sectorial dimension, social responsibility of business, "road map".

DOI: 10.12737/23700

Востребованность обществом мер, предпринимаемых по усилению государственных функций в области защиты свободной конкуренции, возрастает с каждым годом. И чем выше уровень развития экономики, тем более необходимой, устойчивой и определенной становится роль государственного регулирования в сфере обеспечения добросовестной конкуренции, имеющей большое значение не только для развития хозяйственных отношений, но и финансовой безопасности государства¹. Вследствие этого во всех странах с рыночной экономикой государство обеспечивает защиту конкуренции с помощью антимонопольных процедур.

Соответствующие меры по повышению роли государства в регулировании ключевых институтов рыночной экономики предпринимаются и в Российской Федерации².

Вопросам конкуренции уделено внимание в Стратегии национальной безопасности Российской Феде-

рации (далее — Стратегия)³, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее — Концепция)⁴ и в ряде других документов стратегического планирования.

В Стратегии, в частности, подчеркивается, что главными угрозами национальной безопасности в области экономики являются ее низкая конкурентоспособность, а также усиление недобросовестной конкуренции, сохранение значительной доли теневой экономики и криминализация хозяйственно-финансовых отношений (п. 56, 57).

В Концепции обозначено усиление глобальной конкуренции, охватывающей не только традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рабочей силы, но и системы национального управления, поддержки инноваций, развития человеческого потенциала (абз. 2 гл. 2 разд. 1).

Стратегическими целями определены реализация органами государственной власти и местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества социально-экономической политики, предусматривающей разви-

¹ Подробнее см.: *Боженюк С. Я.* Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации: монография. М., 2011.

² См.: *Арзуманова Л. Л., Болтинова О. В., Бубнова О. Ю.* и др. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. *Е. Ю. Грачева*. М., 2013.

³ Утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

⁴ Утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

тие конкуренции (п. 62 Стратегии), а также достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан (гл. 3 разд. 1 Концепции).

В значительной степени организационные и правовые основы защиты конкуренции и противодействия монополистической деятельности закреплены в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также в Кодексе РФ об административных правонарушениях и Федеральном законе от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

Несмотря на наличие антимонопольного законодательства, предусматривающего меры ответственности за нарушение конкурентных отношений, одним из действенных средств защиты добросовестной конкуренции является уголовно-правовое воздействие.

Вместе с тем в период с 2000 г. по настоящее время за совершение преступлений, связанных с ограничением конкуренции, осуждено 39 подсудимых, оправдано — 3, судом прекращено уголовное преследование в отношении 10 лиц⁵.

При этом доля таких противоправных деяний в структуре преступлений экономической направленности крайне мала — не достигает 0,02%. Однако, по данным экспертов, в исследуемой области их число намного больше, а вред от ограничения конкуренции может составлять более 2% ВВП⁶.

Такое расхождение, по мнению специалистов, характеризуется высокой латентностью данных преступлений и рядом других причин.

Во-первых, это обусловлено тем обстоятельством, что в настоящее время уголовная ответственность за совершение преступлений, посягающих на свободу конкуренции, фактически может наступать по различным нормам уголовного закона. К ним помимо деяний, указанных в ст. 178 УК РФ, следует отнести преступления:

против собственности (ст. 165 «Причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием», ст. 167 «Умышленное уничтожение или повреждение имущества» УК РФ);

в сфере экономической деятельности (ст. 169 «Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности», ст. 179 «Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения» УК РФ и т. д.);

против службы в коммерческих и иных организациях (ст. 201 «Злоупотребление полномочиями», ст. 204 «Коммерческий подкуп» УК РФ);

против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями», ст. 286 «Превышение должностных полномочий», ст. 289 «Незаконное участие в предпринимательской деятельности» УК РФ и т. д.).

Во-вторых, на правоприменительную практику оказывает влияние значительное количество вносимых в уголовный закон изменений. Впервые уголовная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства была введена Законом РФ от 13 марта 1992 г. № 2509-I

«Ущерб от картелей в сфере госзакупок с учетом их высокой латентности может достигать в России 2,2% ВВП» (URL: <http://www.gaidarforum.ru/news/view/novosti/11/Na-Gajdarovskom-forume---2016-opredelili-ugrozhaet>).

⁵ URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

⁶ См.: Шаститко А. Е. Экономическая стратегия: отсутствие конкуренции стоит 2,5% ВВП // Ведомости. 2012. № 3229. Аналогичные данные приводит А. Ю. Кинев:

«О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях», которым УК РСФСР 1960 г. был дополнен ст. 175¹ «Нарушения антимонопольного законодательства», установившей ответственность за неисполнение законных предписаний антимонопольных органов об устранении нарушений антимонопольного законодательства, совершенное в течение года после наложения административного взыскания за такие же действия.

В 1993 г. в целях упорядочения ответственности за незаконную торговлю Законом РФ от 1 июля 1993 г. № 5304-І «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с упорядочением ответственности за незаконную торговлю» УК РСФСР был дополнен ст. 154³ «Незаконное повышение или поддержание цен», криминализировавшей незаконное повышение или поддержание цен, совершенное в результате монополистической деятельности путем создания препятствий доступу на рынок другим хозяйствующим субъектам, либо изъятия товаров из обращения, либо сдерживания их от реализации, либо другого устранения от потребителей.

Специальным квалифицирующим признаком ст. 154³ УК РСФСР стала монополистическая деятельность, повлекшая повышение или поддержание цен. Новая формулировка диспозиции была обусловлена принятием антимонопольного законодательства, регламентировавшего конкурентные правоотношения и определившего дальнейшее развитие норм антимонопольной направленности.

Следующим этапом стало принятие в 1996 г. УК РФ. Уголовная ответственность за преступный монополизм была предусмотрена в ст. 178 «Монополистические действия и ограничение конкуренции».

Позднее данная норма неоднократно претерпевала изменения, в результате которых отдельные фор-

мы преступного монополизма были декриминализованы.

Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» в ст. 178 УК РФ введен обязательный признак объективной стороны — причинение крупного ущерба, превышающего 1 млн руб.

Федеральным законом от 29 июля 2009 г. № 216-ФЗ «О внесении изменения в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации» норма дополнена квалифицирующим признаком — извлечение дохода в крупном и особо крупном размерах (соответственно 5 и 25 млн руб.), а размер особо крупного ущерба повышен до 3 млн руб. Определены условия освобождения от уголовной ответственности — в случаях если лицо, совершившее преступление, способствовало его раскрытию, возместило причиненный ущерб или перечислило в федеральный бюджет незаконно полученный в связи с этим доход.

Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлена уголовная ответственность за заключение хозяйствующими субъектами-конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля). В качестве условия освобождения от уголовной ответственности предусмотрено «заглаживание вреда» вместо «перечисления дохода в федеральный бюджет».

В соответствии с Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации» уголовная ответственность по ст. 178 УК РФ наступает только за заключение соглашения, ограничивающего конкуренцию (картеля), связанного с причинением ущерба в размере 10 млн руб., или извлечением дохода, превышающего 50 млн руб. Все иные ограничивающие конкуренцию

соглашения, а также согласованные действия декриминализированы, за них установлена административная ответственность.

Подобные изменения уголовно-го законодательства, безусловно, сдерживают правоприменительную практику, поскольку, как показывают данные государственной статистики, после внесения очередных новелл требуется некоторое время для того, чтобы выработать устойчивые алгоритмы их реализации в правоохранительной деятельности. Эффективность противодействия преступности во многом зависит от стабильности уголовного законодательства⁷.

Кроме того, в результате корректировки уголовного законодательства на протяжении длительного периода происходит последовательная декриминализация круга общественно опасных деяний, подлежащих квалификации по ст. 178 УК РФ, что естественным образом ограничивает сферу применения данной нормы.

Характер и результаты расследованных уголовных дел о преступлениях, связанных с нарушением антимонопольного законодательства, свидетельствуют о качественном изменении состава действующей уголовно-правовой нормы.

Если в первые годы применения российского уголовного закона по ст. 178 УК РФ к ответственности привлекались граждане, например, устанавливавшие при торговле овощной продукцией на колхозном рынке единые завышенные цены, под угрозой причинения вреда другим предпринимателям, то сегодня — это многомиллионные ограничивающие конкуренцию соглашения, не только причиняющие вред интересам граждан или отдельных коммерческих организаций, но и соз-

дающие угрозу национальной безопасности государства. А сами преступления совершаются в значительной мере не на хозяйственных, а на финансовых рынках⁸.

Изменился сам характер преступности. Сегодня определение объективной стороны недобросовестной конкуренции связано с длительным процессом анализа рынка, сбором и правовой оценкой сведений о характере соглашения между хозяйствующими субъектами, его отграничении от экономически целесообразных действий и подготовкой специалистами антимонопольных органов заключения о наличии либо об отсутствии признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Указанные обстоятельства, безусловно, необходимо учитывать при выработке соответствующих законодательных решений, направленных на выстраивание эффективного механизма уголовно-правового воздействия.

Вместе с тем не следует забывать и о социальной ответственности бизнеса, монополистические действия которого причиняют серьезный ущерб общественным интересам.

Важно применять широко известные экономические, правовые и организационные методы государственного регулирования, направленные на стимулирование правомерного поведения предпринимателей в этой сфере, в том числе льготное налогообложение, кредитование, правовые преференции в сфере лицензирования и сертификации, возможность участия в специальных государственных программах, получения грантов и др.

Все это свидетельствует о межотраслевом характере проблем в конкурентной сфере, решение которых требует системного подхода с привлечением специалистов различных

⁷ См.: Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я., Абрамова А. И. и др. Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015.

⁸ См.: Кучеров И. И., Поветкина Н. А., Абрамова Н. Е. и др. Контроль в финансово-бюджетной сфере: науч.-практ. пособие / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М., 2016.

отраслей права: гражданского, административного, финансового, уголовного и др.

Во многом существующие проблемы обусловлены отсутствием конкретного плана реализации государственной задачи развития конкуренции и совершенствования антимонопольной политики, соответствующей «дорожной карты»⁹.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579-р, утвердившее план мероприятий («дорожную карту») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утратило силу в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 6 февраля 2016 г. № 174-р.

Для создания условий стабильного функционирования и обеспечения защищенности экономической системы, предотвращения вредоносного воздействия угроз криминального характера необходим эффективный государственно-правовой механизм обеспечения добросовестной конкуренции, включающий соответствующие правовые и институциональные составляющие.

В связи с этим требуется разработка комплексного документа, определяющего подходы к организации работы по защите и развитию конкуренции, ее приоритетные направления, а также подлежащие исполнению системные мероприятия.

Библиографический список

Арзуманова Л. Л., Болтинова О. В., Бубнова О. Ю. и др. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2013.

Боженко С. Я. Теоретико-правовые основы регулирования системы доходов государственных и местных бюджетов Российской Федерации: монография. М., 2011.

Кучеров И. И., Поветкина Н. А., Абрамова Н. Е. и др. Контроль в финансово-бюджетной сфере: науч.-практ. пособие / отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М., 2016.

Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я., Абрамова А. И. и др. Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015.

Шаститко А. Е. Экономическая стратегия: отсутствие конкуренции стоит 2,5% ВВП // Ведомости. 2012. № 3229.

Запрет на согласованные действия хозяйствующих субъектов как основание ограничения свободы договора*

СОЙФЕР Татьяна Владимировна, профессор кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина, доктор юридических наук 123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9
E-mail: tsoyfer@yandex.ru

В статье рассматривается понятие согласованных действий хозяйствующих субъектов как особого вида коллективной монополистической деятельности; оценивается обоснованность и эффективность положений Федерального закона «О защите конкуренции», определяющих характерные черты согласованных действий и закрепляющих запрет на их осуществление. Отмечается, что нормативно установленные признаки согласованных действий имеют недостатки. Их использование для оценки поведения субъектов способно ограни-

* В основе статьи доклад автора на ХІ Ежегодных научных чтениях памяти проф. С. Н. Братуся (Москва, 2 ноября 2016 г.).