

Российская Федерация
Круглый стол на тему «Продвижение принципа конкурентного
нейтралитета антимонопольными органами»
Глобальный форум по конкуренции ОЭСР
8 декабря 2021 года

Антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), иных федеральных законов, регулирующих отношения, которые связаны с защитой конкуренции.

Правовые основы конкурентного нейтралитета заложены в основополагающем акте страны – Конституции Российской Федерации, закрепляющем равенство в признании и защите всех форм собственности¹.

Таким образом, российское законодательство нейтральным образом регулирует отношения всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от их принадлежности к любой из форм собственности.

Антимонопольное законодательство, исходя из оценки наличия рыночной власти, содержит одинаковые требования, предъявляемые как к организациям с государственным участием, так и к частным организациям.

Стоит отметить, что на хозяйственные общества, в уставном капитале которых имеется доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, безусловно распространяются также запреты на антиконкурентные соглашения и злоупотребление доминирующим положением.

Таким образом, законодательством Российской Федерации, в том числе в сфере антимонопольного регулирования, установлены одинаковые требования для хозяйствующих субъектов частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Более того, для объектов государственной собственности законодательством Российской Федерации установлены специальные требования проконкурентного характера, ограничивающие способы распоряжения такими объектами исключительно или приоритетно на проконкурентных условиях.

¹ Часть 2 Статьи 8 Конституции Российской Федерации

В частности, Закон о защите конкуренции, закрепляя проконкурентный характер при распоряжении государственным или муниципальным имуществом, иными объектами гражданских прав, а также при предоставлении имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий, устанавливает контроль за предоставлением государственных или муниципальных преференций.

Основным органом, осуществляющим деятельность по защите конкуренции и обеспечению конкурентного нейтралитета, является Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

ФАС России обладает широким спектром полномочий: осуществление контроля за соблюдением законодательства о государственных закупках, в том числе в сфере обороны и безопасности, о рекламе, об иностранных инвестициях в стратегические хозяйственные общества, о торговле (в части соблюдения антимонопольных требований), контроль за предоставлением государственной помощи, за антиконкурентными действиями органов государственной власти, а также осуществление тарифного регулирования.

Федеральная антимонопольная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которые могут рассматривать дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимать по ним решения и давать обязательные для исполнения предписания в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Таким образом, территориальные органы самостоятельны в принятии решений в рамках своей компетенции и вместе с Федеральной антимонопольной службой образуют систему антимонопольных органов в Российской Федерации.

В целях обеспечения конкурентного нейтралитета антимонопольные органы в лице как ФАС России, так и ее территориальных органов активно взаимодействуют с правоохранительными органами и органами прокуратуры Российской Федерации, которые, в том числе могут проводить прокурорские проверки.

Так, примером сотрудничества служит практика привлечения в качестве специалистов представителей антимонопольных органов при проведении прокурорских проверок. В дальнейшем по результатам таких проверок материалы могут быть представлены в антимонопольные органы для дальнейшего установления признаков нарушений антимонопольного законодательства.

Кроме того, ФАС России осуществляет свою деятельность в сотрудничестве с другими федеральными органами исполнительной власти, Центральным

банком Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными органами власти, общественными объединениями и другими организациями. В указанной области ФАС России оценивает на соответствие законодательству отраслевые политики, а также разрабатывает заключения о влиянии таких политик на состояние конкуренции, которые представляются в Правительство Российской Федерации к моменту принятия определенной отраслевой политики.

ФАС России осуществляет свои полномочия в отношении органов власти и контроля за нарушением ими антимонопольного законодательства. Статья 15 Закона о защите конкуренции запрещает органам власти осуществлять действия или бездействия, которые приводят к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. К таким действиям относятся введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, установление необоснованных требований к хозяйствующим субъектам, введение ограничений свободного перемещения товаров, предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке, создание дискриминационных условий и другие действия.

Кроме того, государственные органы власти не имеют права осуществлять деятельность в качестве хозяйствующего субъекта на рынке. Единственным исключением из антимонопольного законодательства является Государственная корпорация по атомной энергии Росатом, осуществляющая свою деятельность как хозяйствующий субъект и как регулятор в сфере атомной энергетики. Данное исключение установлено в Федеральном законе от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Для борьбы с действиями хозяйствующих органов и органов государственной власти и местного самоуправления, оказывающими негативное влияние на состояние конкурентного нейтралитета, ФАС России в своем распоряжении имеет ряд инструментов, в том числе предварительное согласование выдачи государственных и муниципальных преференций, выдача предупреждений органам государственной власти и местного самоуправления о прекращении действий, ограничивающих конкуренцию, выдача заключений о соответствии внутренних актов хозяйствующих субъектов об антимонопольном комплаенсе, контроль в отношении сделок экономической концентрации, рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства.

В целях обеспечения конкурентного нейтралитета и защиты конкуренции в целом Закон о защите конкуренции предусматривает предоставление

государственной или муниципальной преференции с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа.

Законом о защите конкуренции определен порядок предоставления государственных или муниципальных преференций и установлены цели, в рамках которых могут выдаваться государственные или муниципальные преференции.

В рамках данной процедуры антимонопольный орган может согласовать или отказать в согласовании выдачи такой государственной или муниципальной преференции, при этом также возможно согласование выдачи с применением ограничений, в том числе ограничение срока предоставления такой преференции, круга лиц, которым может быть предоставлена государственная или муниципальная преференция, размера государственной или муниципальной преференции, целей предоставления государственной или муниципальной преференции, а также иных ограничений, применение которых оказывает влияние на состояние конкуренции.

Кроме того, одним из способов обеспечения конкурентного нейтралитета является проведение торгов при предоставлении государственного/муниципального имущества, обязанность проведения которых закреплена в законодательстве, регулирующем отношения более чем в 20 сферах экономики Российской Федерации, например, Федеральном законе от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Земельном кодексе Российской Федерации, Лесном кодексе Российской Федерации, Водном кодексе Российской Федерации, Федеральном законе от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральном законе от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

Также Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» установлены специальные требования к закупкам, осуществляемым, в том числе государственными корпорациями, государственными компаниями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов.

Таким образом, законодательство Российской Федерации содержит специальные требования к участию в гражданском обороте субъектов государственной и муниципальной формы собственности, направленные на развитие и поддержку конкуренции.

При выявлении в действиях органов государственной власти или муниципального самоуправления признаков ограничения конкуренции ФАС России использует механизм предупреждения, что позволяет быстро реагировать на такие нарушения и способно эффективно их устранять.

При этом антимонопольный орган полномочен выдавать предупреждение любому органу власти и органу местного самоуправления при выявлении признаков нарушения, за исключением Правительства Российской Федерации, законодательных органов власти федерального уровня, судов, органов прокуратуры, Счетной палаты Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации.

Также в рамках обеспечения конкурентного нейтралитета и в соответствии с Национальным планом развития конкуренции на 2018-2020 годы ФАС России были приняты Методические рекомендаций по антимонопольному комплаенсу для органов власти, которые определяют основные цели, задачи и принципы создания и организации органами власти антимонопольного комплаенса, содержание и порядок принятия соответствующих правовых актов, а также порядок создания и функционирования уполномоченного подразделения, ответственного за разработку и внедрение в органе власти антимонопольного комплаенса.

В 2019-2020 годах система антимонопольного комплаенса была организована всеми 16 федеральными органами исполнительной власти, которые являются ответственными исполнителями федеральной дорожной карты развития конкуренции в отраслях экономики, кроме того, акты об антимонопольном комплаенсе в инициативном порядке приняты еще 22 федеральными органами исполнительной власти.

В 2020 году был принят Федеральный закон от 1 марта 2020 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции», который официально ввел термин «система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» или в общеупотребимой терминологии – «антимонопольный комплаенс». Закон закрепил право внедрения хозяйствующими субъектами антимонопольного комплаенса, перечень требований к внутреннему акту антимонопольного комплаенса, возможность его согласования с ФАС России.

Данный механизм, безусловно, способствует повышению уровня законности деятельности хозяйствующих субъектов на товарных рынках и создает дополнительные стимулы к принятию хозяйствующими субъектами и органами государственной власти и местного самоуправления мер по предупреждению нарушений антимонопольного законодательства.

Важным направлением государственной политики в настоящее время является планомерное снижение доли государственных предприятий и поэтапное выведение их с конкурентных рынков.

В настоящее время большая часть государственных предприятий в России осуществляет свою деятельность в сферах с развитой конкуренцией – управлении жилым фондом, торговле и оказании услуг.

Такая организационно-правовая форма юридического лица как государственные унитарные предприятия и муниципальные унитарные предприятия целесообразна для осуществления деятельности в тех секторах экономики, где отсутствуют стимулы или целесообразность развития конкурентных отношений.

Кроме того, существует ряд секторов, имеющих особое государственное значение, таких как оборонная промышленность, космическая отрасль, ядерная энергетика и геологическое изучение недр, в которых участие государственных предприятий обусловлено спецификой таких секторов.

При этом деятельность государственных предприятий в конкурентных секторах экономики негативно влияет на конкуренцию и замедляет развитие отрасли.

Государственное финансирование расходов государственных предприятий создает высокий барьер для входа на рынок для потенциальных конкурентов, не обладающих дополнительными источниками финансирования и поддержания конкурентной цены.

Кроме того, экономические стимулы у предприятий с государственными источниками финансирования ниже, чем у потенциальных конкурентов, что может негативно сказаться на процессе модернизации технического процесса и качества производимых продуктов и оказываемых услуг.

Ликвидация таких предприятий во всех конкурентных секторах экономики является одной из необходимых мер по устранению избыточного государственного регулирования и устранения возможного злоупотребления со стороны государственных предприятий.

В связи с этим были приняты изменения в Закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях и Закон о защите конкуренции, в соответствии с которыми ФАС России было наделено полномочиями на выдачу предупреждения о ликвидации или принятии мер по прекращению осуществления видов деятельности унитарного предприятия, которое создано или осуществляет деятельность с нарушением требований антимонопольного законодательства.

Помимо контроля создания государственных предприятий, ФАС России уполномочена осуществлять контроль в отношении сделок экономической концентрации. В данной связи также для государственных предприятий не существует преференциального режима согласования, все сделки по слияниям рассматриваются в соответствии с общими правилами антимонопольного законодательства. Единственным исключением из данного правила является ситуация, когда сделки о слиянии могут быть выведены из-под антимонопольного контроля соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации или Президента Российской Федерации.

Антимонопольные органы в Российской Федерации обладают большим спектром возможных действий для решения задач, связанных с защитой конкуренции. ФАС России и ее территориальные органы на протяжении всего существования активно применяли и применяют доступные инструменты, на практике выявляя сильные и слабые стороны текущего правового регулирования.

Результатом такого правоприменения является в том числе выпуск обзоров практики антимонопольных органов, разъяснений антимонопольного законодательства, а также в рамках взаимодействия с Правительством Российской Федерации ФАС России предлагает изменения в антимонопольное законодательство, в том числе с целью обеспечения конкурентного нейтралитета.

Контроль за деятельностью государства в рамках обеспечения конкурентного нейтралитета является не просто одной из функций Федеральной антимонопольной службы, а основой для дальнейшего развития экономики Российской Федерации, создания условий для деятельности частного предпринимательства и защиты прав и законных интересов граждан.