

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-11-15>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Антимонопольные органы России (история создания и развития)

Цыганов А.Г.,заместитель руководителя
ФАС России,
кандидат экономических наук,
заслуженный экономист
Российской Федерации,
г. Москва

Antitrust Authorities of Russia (History of Creation and Development)

Andrey G. Tsyganov,Deputy Head of the Federal
Antimonopoly Service of Russia
Candidate of Economic Sciences
Honored Economist of the
Russian Federation,
Moscow

30 лет назад, 14 июля 1990 г. Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин подписал Закон РСФСР «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР». В этом законодательном акте предусматривалось, что наряду с традиционными для любого суверенного государства органами власти, такими как, например, министерства внутренних дел, здравоохранения, образования, промышленности, транспорта, в составе республиканского Правительства должен быть создан Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур.

Отмечу, что идея создания в России антимонопольного органа родилась не на пустом месте. Во второй половине 1980-х гг. для многих отечественных экспертов уже было ясно, что монополярная структура советской экономики является серьезным тормозом в обеспечении ее эффективного функционирования и развития. Необходимость демополилизации демонстрировал практический опыт рыночных реформ в странах Центральной и Восточной Европы, таких как Польша и Венгрия, а также послевоенная история Японии и Германии. Более того, ряд исследований по этой тематике проводились по заказу государственных органов СССР (Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе, Госснаба СССР), а их выводы и результаты широко использовались в дальнейшем при подготовке программ перехода к рынку («500 дней»). Были доступны, хотя и ограниченно, издания некоторых международных организаций и межгосударственных объединений по вопросам конкуренции, прежде всего ЮНКТАД и Европейской экономической комиссии.

Однако одно дело — это теоретически исследовать проблему, и совсем другое — создать эффективные институциональные условия для ее решения. Представляется, что в отношении задачи формирования и обеспечения функционирования институциональной системы защиты и развития конкуренции с этой задачей удалось успешно справиться, причем в условиях высокой степени неопределенности относительно сферы деятельности и функционала ведомства, необходимой нормативной правовой базы, отношений с другими органами власти РСФСР и Союза ССР, методологии работы,

кадрового состава. Постановлением Совета Министров РСФСР от 10 сентября 1990 г. было утверждено Временное положение о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (ГКАП), определены расходы на его содержание (чуть больше одного миллиона рублей на заработную плату) и установлена предельная численность работников аппарата в количестве 150 единиц¹. Председателем комитета был назначен В.П. Черногородский. Таким образом, Антимонопольный комитет приступил к практической деятельности.

Характерно, что уже первое положение о комитете предполагало его работу не как исключительно контрольно-надзорного органа, а как многофункционального государственного института, призванного обеспечить развитие конкуренции в российской экономике, эффективное функционирование товарных рынков, поддержку частного предпринимательства. В качестве главных задач Антимонопольного комитета были определены создание наиболее благоприятных условий для развития всех видов предпринимательства в различных сферах экономики, контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, участие в формировании экономических, организационных и правовых условий, обеспечивающих развитие конкуренции на рынке товаров и услуг и пресечение злоупотреблений монопольным положением со стороны участников хозяйственного оборота, методическое руководство созданием всех видов новых экономических структур, основанных на разнообразных формах собственности, а также малых предприятий и оказание практической помощи в их деятельности.

Антимонопольный комитет незамедлительно приступил к решению одной из главных своих задач — созданию абсолютно новой для российской правовой системы законодательной базы проведения экономических реформ, развития предпринимательства, защиты рыночной конкуренции. Уже в декабре 1990 г. Верховный Совет РСФСР принимает законы «О собственности в РСФСР»², «О предприятиях и предпринимательской деятельности»³ (полностью подготовлен рабочей группой при ГКАП России), а Советом Министров РСФСР утверждено Положение об акционерных обществах⁴. Эти

правовые акты регулировали основы отношений собственности, предпринимательской деятельности и корпоративного управления вплоть до вступления в силу Гражданского кодекса Российской Федерации. Наконец, 22 марта 1991 г. был принят, а 26 апреля 1991 г. вступил в силу Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее — Закон о конкуренции)⁵, в полной мере отражавший представления специалистов ГКАП России, депутатов Верховного Совета РСФСР, экспертов о том, как должна реализовываться политика государства в сфере конкуренции и какими методами следует бороться с причинами, проявлениями и последствиями монополизма.

Не вдаваясь глубоко в содержание Закона о конкуренции (комментированию норм антимонопольного законодательства и анализу практики его применения посвящено огромное количество научных публикаций)⁶, необходимо отметить несколько его ключевых черт и особенностей конкурентной политики в целом, которые, развиваясь и модифицируясь, продолжают оставаться актуальными до настоящего времени и, кроме того, существенно отличают не только правовые нормы, но и всю российскую систему регулирования отношений конкуренции от зарубежных аналогов.

Запреты, установленные Законом о конкуренции, распространяются не только на действия и соглашения хозяйствующих субъектов, но и на акты, действия (бездействие), соглашения органов власти и управления. Первоначально разработчиками законопроекта предполагалось, что правовые нормы, касающиеся антиконкурентных действий органов государственной власти, будут носить временный характер, поскольку по мере развития рыночных отношений при ликвидации наследия административно-командной системы управления органы власти будут все более освобождаться от необходимости вмешательства в хозяйственную жизнь, а их деятельность будет носить проконкурентный характер. История антимонопольного правоприменения в нашей стране наглядно продемонстрировала ошибочность и некоторую наивность этих оптимистичных прогнозов. Дела в отношении органов государственной власти продолжают составлять значительную долю от общего числа дел антимонопольных органов практически по всем видам запрещенных практик, описанным в Законе о конкуренции 30 лет назад.

¹ См.: Постановление Совмина РСФСР от 10.09.1990 № 344 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» (вместе с Временным положением о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур) // СП РСФСР. 1991. № 2. Ст. 12.

² См.: Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 (ред. от 24.06.1992, с изм. от 01.07.1994) «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

³ Закон РСФСР от 25.12.1990 № 445-1 (ред. от 30.11.1994) «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 27.12.1990. № 30. Ст. 418.

⁴ См.: СП СССР. 1990. № 15. Ст. 82.

⁵ Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991. № 16. Ст. 499.

⁶ См., например: Комментарий к Закону РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (постатейный) / Под ред. А.Н. Ткача. М.: Юстицинформ, 2005. 160 с.

Специфичность и четкая правовая регламентация процесса правоприменения с самого начала нашли свое отражение в Законе о конкуренции. Комиссионное очное публичное рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства, возможность применения «правила разумного подхода» и оценки соотношения позитивных и негативных эффектов действий хозяйствующих субъектов на основе экономического анализа, исключительно судебный порядок обжалования административных решений антимонопольного органа позволили сформировать эффективную и результативную систему правоприменения, способную объективно и всесторонне рассматривать ежегодно десятки тысяч заявлений и тысячи дел без потери качества при соблюдении высоких стандартов доказывания и процессуальных норм, что подтверждается судебной статистикой.

Закон предполагает создание и функционирование в структуре высших органов исполнительной власти самостоятельного антимонопольного органа, основные полномочия которого прямо определены законодательными актами. К основным задачам антимонопольного органа относятся не только правоприменение (предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства), но и «позитивная» активная политика по содействию формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства. На практике выражением такого подхода к определению сфер и направлений деятельности антимонопольного органа стали разработка и организация реализации нескольких государственных программ и «дорожных карт» по демополизации, развитию конкуренции и предпринимательства (уже в 1994 г. постановлением Правительства Российской Федерации от 9 марта 1994 г. №191 утверждена первая Государственная программа демополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации)⁷ и, наконец, Национальный план развития конкуренции как новая форма скоординированной проконкурентной государственной экономической политики.

Синергия полномочий антимонопольного органа на протяжении всей истории его деятельности помогала решать сложные задачи по развитию конкуренции и выбирать наиболее рациональный способ устранения имеющихся проблем. Уже к середине 1990-х гг. в рамках российского антимонопольного органа была сформирована эффективная система комплексного применения



норм экономического законодательства для развития конкуренции. Начиная с 1992 г. стали активно применяться нормы вновь принятого по инициативе Антимонопольного комитета Закона о защите прав потребителей⁸. К 1995 г. арсенал правоприменения пополнился Законом о рекламе, существенно обновленной редакцией Закона о конкуренции, Законом о естественных монополиях, Законом о государственной поддержке малого предпринимательства. К сожалению, для реализации двух последних законодательных актов, разработанных и с огромными усилиями доведенных до вступления в силу специалистами Антимонопольного комитета, были незамедлительно созданы новые федеральные органы исполнительной власти. Только через несколько лет, в 1998 г. функции регулирования естественных монополий в транспорте и связи и поддержки малого бизнеса вернулись на определенный период в сферу компетенции вновь образованного МАП России. В 1999 г. с вступлением в силу Закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг была окончательно определена сфера применения антимонопольного законодательства, и его действие распространилось на все без исключения виды предпринимательской деятельности и категории хозяйствующих субъектов. В дальнейшем к сфере ведения российского антимонопольного

⁷ Постановление Правительства РФ от 09.03.1994 № 191 (ред. от 04.09.1995) «О Государственной программе демополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации (основные направления и первоочередные меры)» (вместе с Положением о Межведомственной комиссии по конкурентной политике) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 04.04.1994. № 14. Ст. 1052.

⁸ Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 24.04.2020) «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 09.04.1992. № 15. Ст. 766.

органа относились контроль и надзор за соблюдением федерального законодательства в разных сочетаниях (регулирование естественных монополий, поддержка малого предпринимательства, контроль деятельности товарных бирж, государственные закупки, ценообразование на отдельные группы товаров и тарифное регулирование, розничная торговля, иностранные инвестиции и др.), однако во всех случаях основной задачей оставалось проконкурентное развитие отношений в тех или иных сферах регулирования.

Уже первая редакция Закона о конкуренции предполагала создание в структуре Антимонопольного комитета его территориальных управлений, наделенных необходимыми полномочиями, в том числе правом самостоятельно принимать решения в пределах своей компетенции. Самостоятельность территориальных управлений в правоприменении, независимость их деятельности от региональных органов власти, прямая подотчетность федеральному антимонопольному органу позволили поддерживать в работоспособном состоянии эту сложную территориально распределенную систему, обеспечить ее управляемость и эффективность.

Ключевой ресурс любой организации, в особенности органа государственной власти, — это люди. От качества персонала, уровня подготовки сотрудников, их квалификации и мотивации зависят эффективность деятельности и способность решать задачи, поставленные перед органом власти руководством страны. Особенно острым кадровый вопрос оказывается в тех случаях, когда к тому или иному виду деятельности необходимо приступить «с чистого листа». Вполне естественно, что к 1990 г. в России не было специалистов в области конкурентного права и экономики, за исключением нескольких экспертов, работавших преимущественно в институтах Академии наук СССР (ИМЭМО, ИСКАН, ЦЭМИ, ВНИИСИ) и союзных органах власти экономического профиля (Госкомиссия по экономической реформе, Госплан СССР, Госснаб СССР). Имеющиеся познания в области отношений конкуренции, антимонопольной политики и правоприменения сводились, как правило, к критическому анализу экономических теорий и государственной политики капиталистических стран в сравнении с преимуществами социалистической плановой экономики, а также к сведениям о внутриотраслевой и межотраслевой конкуренции, почерпнутым из «Капитала» Карла Маркса. Научные исследования в этой области до 1987—1988 гг. не проводились (или их результаты не публиковались), информация о практической деятельности конкурентных ведомств зарубежных стран была практически недоступна.

В таких условиях удалось не только подготовить нормативную базу и создать институциональные основы деятельности российского антимонопольного органа, но и, что особенно важно, в кратчайшие сроки сформировать работоспособный коллектив ГКАП России из людей разных профессий с разной жизненной историей, кото-

рые до этого времени не имели никакого представления о том, чем и как им предстоит заниматься. Поэтому уже осенью 1990 г. в Антимонопольном комитете началось интенсивное обучение кадров. В 1991 г. эта работа была поставлена на регулярную плановую основу, поскольку в соответствии с нормами Закона о конкуренции на основании постановления Совета Министров РСФСР от 8 октября 1991 г. № 515 были образованы территориальные управления ГКАП России и, соответственно, работа по переподготовке и обучению кадров приобрела принципиально иные масштабы. Если первоначальная численность работников Антимонопольного комитета составляла 150 чел., то в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 августа 1992 г. № 915 «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур»⁹ предельная численность работников комитета составляла 350 чел. в центральном аппарате и 2500 чел. в территориальных управлениях. Помимо учебных курсов для руководителей и специалистов центрального аппарата и территориальных управлений ГКАП России уже летом 1991 г. приказом ГКАП России были утверждены Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства и Правила рассмотрения ходатайств, а также был подготовлен и издан постатейный комментарий к Закону о конкуренции.

С 1992 г. начались интенсивные программы повышения квалификации работников ГКАП России, включавшие проведение серий региональных круглых столов и семинаров совместно с судьями арбитражных судов на основе заранее отобранных и прокомментированных российскими и зарубежными экспертами прецедентных дел центрального аппарата и территориальных управлений ГКАП России. В 1994 г. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации впервые выпустил обзорный документ о практике рассмотрения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства. К середине 1990-х гг. были методически отработаны основные вопросы, связанные с анализом товарных рынков, установлением доминирующего положения, определением монопольных цен, ведением Государственного реестра объединений и предприятий-монополистов, разработкой отраслевых и региональных программ демополизации. Благодаря наличию разнообразных программ технического содействия и развитию международных связей российского антимонопольного органа десятки специалистов получили возможность изучить лучшие мировые практики в области конкурентного права в ходе участия в международных мероприятиях

⁹ Указ Президента РФ от 24.08.1992 № 915 (ред. от 09.07.1997) «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 31.08.1992. № 9. Ст. 593.

ОЭСР и ЮНКТАД, стажировок в Европейской экономической комиссии и национальных конкурентных ведомствах зарубежных стран. Целый ряд специалистов Антимонопольного комитета подготовили авторские учебные курсы по вопросам антимонопольной политики и права для российских высших учебных заведений. Появились первые учебные пособия по конкурентной проблематике.

Последовательное развитие программ подготовки и повышения квалификации кадров антимонопольных органов привело к серьезным результатам. В настоящее время в высших учебных заведениях России действует свыше 50 специализированных кафедр конкурентного права и экономики. Утвержден соответствующий образовательный стандарт. Вопросы антимонопольного и тарифного регулирования стали предметом серьезных научных и общественных дискуссий и многочисленных научных публикаций. Все это крайне необходимо для эффективной деятельности российского антимонопольного органа.

Российский антимонопольный орган задумывался как открытое и общественно контролируемое ведомство и даже как «единое окно», куда любой предприниматель, любой гражданин могли обратиться со своими проблемами, касающимися экономической деятельности. В Законе о конкуренции были установлены преимущественно заявительный порядок возбуждения дел о нарушениях законодательства и публичная процедура их рассмотрения. Предусматривалось создание экспертных советов при Антимонопольном комитете. Первый из них — Межведомственный научно-экспертный совет по вопросам демополизации и конкуренции — был сформирован еще до принятия Закона о конкуренции, в феврале 1991 г. Публичный характер деятельности Антимонопольного комитета обеспечивался регулярной подготовкой и изданием докладов по основным направлениям его деятельности. Так, в 1995 г. был опубликован доклад ГКАП России «О развитии конкуренции на рынках Российской Федерации на федеральном и региональном (местном) уровнях», в 1997 г. — доклад ГКАП России «О развитии конкуренции на товарных рынках Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 1994 г. № 287 предусматривало подготовку ежегодного государственного доклада по защите прав потребителей¹⁰. Первый Государственный доклад ГКАП России «Защита прав потребителей в Российской Федерации (1992—1993 гг.)» был опубликован в 1994 г.¹¹ Начиная с 1992 г. ГКАП России

организует всероссийские, а с 1995 г. международные конференции по основным направлениям своей деятельности.

Характерно, что все без исключения формы и направления обеспечения открытости деятельности антимонопольного органа сохранились и получили всестороннее развитие в современной практике. Публичный контроль за деятельностью конкурентного ведомства осуществляет Общественный совет при ФАС России. В структуре ФАС России действует около 30 экспертных советов. Подготовка и представление на заседании Правительства Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии конкуренции является обязанностью ФАС России в соответствии с положениями Закона о защите конкуренции. На регулярной основе проводится большое количество региональных, отраслевых, общероссийских и международных конференций, семинаров, круглых столов по всем аспектам и направлениям деятельности ФАС России. Проекты нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции ФАС России, проходят обязательную процедуру общественного и профессионального (через экспертные советы и профессиональные организации, занимающиеся антимонопольной проблематикой, такие как Ассоциация антимонопольных экспертов) обсуждения.

Составной частью информационной политики российского антимонопольного органа является организация деятельности соответствующих средств массовой информации. В эпоху «бумажных» СМИ это были информационный бюллетень «Антимонопольная политика, развитие конкуренции, защита прав потребителей и поддержка предпринимательства» (с 1993 г.) и информационное издание «Конкурент» ГКАП России (с 1995 г.), затем «Вестник Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства», выходивший 6 раз в год с 1998 по 2004 г., и журнал «Конкуренция и рынок», учрежденный Санкт-Петербургским территориальным управлением Государственного антимонопольного комитета Российской Федерации и издававшийся ежеквартально с 1998 г. (в настоящее время действует как электронное СМИ — информационно-аналитический и учебно-просветительский портал). Базовыми средствами массовой информации для Федеральной антимонопольной службы являются научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика», издаваемый ежеквартально с 2011 г. (в электронном виде и на бумажном носителе) и, разумеется, официальный сайт ФАС России.

Кроме того, сегодня российский антимонопольный орган представлен практически во всех значимых социальных сетях, что позволяет своевременно представлять актуальную информацию о деятельности ФАС России широкой аудитории, обеспечивая тем самым высокую информационную открытость регулятора. ■

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 04.04.1994 № 287 «О порядке разработки и распространения ежегодного государственного доклада по вопросам защиты прав потребителей» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 11.04.1994. № 15. Ст. 1184.

¹¹ Государственный доклад ГКАП РФ «Защита прав потребителей в Российской Федерации (1992—1993 гг.)» // <http://www.consultant.ru/law> (Дата обращения: 10.09.2020).