

О научных основаниях классификации государственного антимонопольного контроля

П. В. Самолысов,
Академия управления
МВД России,
г. Москва

Аннотация

В статье исследуются проблемы классификации государственного антимонопольного контроля. Предложено научное обоснование критериев дифференциации государственного антимонопольного контроля по видам, формам и методам, выявлены специфические признаки отдельных видов государственного антимонопольного контроля.

Предложенная автором классификация видов государственного антимонопольного контроля может быть использована для целей оптимизации структуры антимонопольных органов, их полномочий, системы объектов контроля, практики контрольной деятельности.

Ключевые слова: государственный контроль, антимонопольные органы, ФАС России, государственный антимонопольный контроль, Закон о защите конкуренции.

On scientific grounds of classification of public antitrust control

P. V. Samolysov,
Russian Interior Ministry Academy
of Management,
Moscow

Annotation

The article studies the problems of classification of the public antitrust control. The scientific grounds of criteria of differentiation of the public antitrust control by types, forms and methods is offered, specific features of separate types of the public antitrust control are revealed.

The classification of types of the public antitrust control offered by the author can be used for the purposes of optimization of structure of antimonopoly authorities, their powers, system of objects of control, practice of control activity.

Keywords: public control, antimonopoly authorities, FAS Russia, the public antitrust control, the Law on protection of competition.

Вопросы классификации государственного антимонопольного контроля, под которым автор понимает комплексную контрольно-надзорную функцию антимонопольных органов по защите конкуренции, совокупность соответствующих ей полномочий и внешнюю контрольную деятельность таких органов, имеют важное значение для теории административного и конкурентного права практики антимонопольного регулирования и, что не менее важно, для подготовки специалистов в области защиты и развития конкуренции. Как отмечал проф. И. А. Белобжецкий: «Важное условие рациональной организации контроля — разработка его научно обоснованной классификации» [1].

Под классификацией в науке обычно понимается распределение (упорядочение) объектов, категорий, явлений, методов по группам, классам, разрядам в зависимости от их общих признаков и критериев. К настоящему времени не сложилось общепринятой классификации контроля [2], государственного контроля, государственного антимонопольного контроля как вида государственного контроля. При этом полезно различать понятия классификации как процесса или деятельности по распределению (упорядочению) соответствующих объектов и классификации как результата такого распределения (упорядочения). Незрелость вопросов классификации антимонопольного контроля в науке, на наш взгляд, тормозит не только совершенствование этой комплексной государственной функции, но и развитие конкурентного права как учебной дисциплины.

Основой для построения любой классификации являются существенные признаки ее объектов (критерии классификации). В этой связи число классификаций прямо пропорционально зависит от числа таких признаков и их комбинаций. Любая классификация имеет смысл только тогда, когда преследует достижение определенной цели и служит решению конкретных задач.

Целью классификации антимонопольного контроля, на наш взгляд, является оптимизация соответствующей комплексной контрольно-надзорной функции антимонопольных органов посредством дифференциации такого контроля на виды и разновидности на основе общих признаков, рассматриваемых в качестве критериев такой дифференциации.

Предлагаемая нами система классификаций, в сущности, является объяснительной, но позволяющей тем не менее прогнозировать целесообразность разработки других классификаций на основе иных признаков (критериев).

В многочисленных работах по экономическим и правовым наукам до настоящего времени сохраня-

ется весьма противоречивое толкование классификационных групп (подвидов, видов, классов, родов и типов) государственного контроля, форм, методов и процедур его осуществления.

Традиционно для построения той или иной классификации государственного контроля предлагаются различные критерии (функциональная специфика субъекта контроля, его задачи, содержание контрольной деятельности, характер соответствующих полномочий и взаимодействия субъекта и объекта контроля, правовое последствие контроля) [3].

Не можем не согласиться с мнением Ю. М. Иткина о том, что для предотвращения «ошибок в становлении новой системы контроля в рыночных условиях хозяйствования нам надо прежде всего разобраться в существе вопроса о видах контроля. *Определение вида является главным при классификации контроля* (курсив наш — П. С.). Исходя из вида контроля должны определяться его субъекты и характер контрольной деятельности» [4].

Таким образом, выделение видов контроля позволяет не только раскрыть его сущность, но и решить прикладные задачи совершенствования системы субъектов контрольной деятельности, их организационной структуры, специфики контрольных мероприятий [5].

Предварительный анализ проблемы убедил нас в целесообразности классифицировать государственный антимонопольный контроль на основе трех наиболее общих критериев: 1) вид контроля, определяемый на основе содержания (внутренних признаков) соответствующего вида контрольной деятельности; 2) форма контроля, определяемая как совокупность внешних признаков соответствующих контрольных мероприятий и 3) метод или способ осуществления контрольной деятельности. При этом в зависимости от решаемых задач в основу классификации могут быть положены разные критерии: объекты контроля, задачи контроля, время проведения и т. д.

I. Вид контроля в научной литературе определяется как «...составная часть, частично выражающая содержание целого и в то же время отличающаяся от других частей конкретными носителями контрольных функций (субъектами), объектами контроля, что в свою очередь предопределяет и отличия в методах осуществления контрольных действий» [6].

При разработке *классификации антимонопольного контроля* на основе критерия «вид контроля» автор исходит из того, что государственный антимонопольный контроль есть деятельность антимонопольных органов по предупреждению, выявлению и пресечению совокупности однородных групп (видов)

нарушений Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) [7], за совершение которых установлена юридическая ответственность. Таким образом, одним из критериев для составления видовой классификации государственного антимонопольного контроля может служить вид (группа) правонарушений, на предупреждение, выявление и пресечение которого он направлен [8]¹.

В соответствии с этим критерием могут быть выделены следующие *виды государственного антимонопольного контроля*:

1) *контроль за монополистической деятельностью*, включающей: а) злоупотребление хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением; б) заключение ограничивающего конкуренцию соглашения; в) согласованные действия хозяйствующего субъекта; г) незаконную координацию экономической деятельности хозяйствующего субъекта;

2) *контроль за недобросовестной конкуренцией*, включающей: а) дискредитацию; б) введение в заблуждение; в) некорректное сравнение и т. д.;

3) *контроль за деятельностью органов власти (и приравненных к ним органов и организаций)* в части: а) принятия ограничивающих конкуренцию актов; б) совершения ограничивающих конкуренцию действий (бездействия); в) заключения ограничивающего конкуренцию соглашения между органами власти и между органом власти и хозяйствующим субъектом; г) совершения органами власти и органом власти и хозяйствующим субъектом согласованных действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции;

4) *контроль за соблюдением порядка проведения торгов* (в том числе в относительно обособленных сферах);

5) *контроль за предоставлением государственных и муниципальных преференций*;

6) *контроль за экономической концентрацией* (включая относительно обособленные сферы).

Нетрудно убедиться в том, что все эти виды контроля имеют своими целями предупредить или пресечь монополизацию хозяйствующим субъектом (субъектами) тех или иных сфер или сегментов экономической деятельности.

На сходной классификации основана европейская модель регулирования конкурентных отношений, включающая четыре сферы деятельности [9]:

1) *контроль антиконкурентных соглашений и злоупотребления доминирующим положением*;

2) *контроль над слиянием фирм*;

3) *либерализация экономических секторов, относящихся к сфере естественной монополии*;

4) *регулирование государственной помощи*.

В этой связи мы не можем разделить мнение тех специалистов, которые под антимонопольным контролем понимают контроль преимущественно за экономической концентрацией [10—13].

II. Разработка *классификации государственного антимонопольного контроля* на основе критерия формы такого контроля предполагает использование таких внешних признаков контрольной детальности, как ее плановость, периодичность, продолжительность (длительность) и локализация.

В юридической литературе также можно встретить (обычно применительно к контролю за экономической концентрацией) попытки выделять и такие формы контроля, как *предварительный и последующий* [14—18]. По нашему мнению, предлагаемое деление скорее является содержательным, а не формальным.

Данный вывод подтверждается анализом Лимской декларации руководящих принципов контроля [19], согласно которой разделяются предварительный контроль и контроль по факту (свершившегося нарушения). В этой связи очевидно, что предварительный (превентивный) и пресекающий (по факту совершенного нарушения, последующий) имеют разные цели, т. е. различаются по существу, а не по форме.

Предварительный контроль (ex ante) представляет собой проверку документов *до момента получения информации о нарушении Закона о защите конкуренции и имеет своей целью предупреждение возможного антиконкурентного нарушения*. Предварительный контроль, в частности, проводится при осуществлении контроля за государственными и муниципальными преференциями и контроля за экономической концентрацией (при подаче ходатайств).

Последующий контроль (ex post) осуществляется после получения информации о признаках допущенного нарушения, позволяет антимонопольному органу пресечь правонарушение, обеспечить в последующем привлечение виновных к ответственности и компенсацию причиненного потерпевшим вреда. Последующий контроль также служит целям общей превенции аналогичных нарушений в будущем на основе правового механизма обязательной юридиче-

¹ Определение понятия «антимонопольный контроль» предложено автором.

ской ответственности за каждое совершенное правонарушение.

Последующий контроль осуществляется при контроле за монополистической деятельностью, недобросовестной конкуренцией, деятельностью органов власти и порядком проведения торгов, а также при контроле за экономической концентрацией (при подаче уведомления).

При этом, на наш взгляд, необходимо отметить важность и необходимость применения в совокупности при проведении антимонопольного контроля как предварительного, так и последующего контроля. Сочетание превентивного и последующего контроля для целей защиты конкуренции определено в Указе Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» в качестве основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции (пп. «к» п. 3) [20].

В зависимости от наличия признака плановости выделяются следующие формы государственного антимонопольного контроля: 1) плановый и 2) внеплановый.

Предметом как планового, так и внепланового государственного антимонопольного контроля является соблюдение требований Закона о защите конкуренции проверяемым объектом (лицом) при осуществлении им своей деятельности. К предмету внепланового контроля может относиться также исполнение ранее выданного предписания органов государственного контроля.

В зависимости от вида взаимодействия: наличия или отсутствия признака прямого контакта должностных лиц контролирующего органа с объектом проверки целесообразно выделять такие формы государственного антимонопольного контроля, как *документарный* (заочный, бесконтактный) и *выездной* (очный, контактный) контроль.

Предметом *документарного контроля* являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений антимонопольных органов.

Документарный контроль проводится при осуществлении контроля за государственными и муниципальными преференциями и контроля за экономической концентрацией. Также возможно проведение доку-

ментарного контроля и при осуществлении контроля за монополистической деятельностью, недобросовестной конкуренцией, деятельностью органов власти и порядком проведения торгов.

Предметом *выездного контроля* являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также ответственность их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Выездной контроль проводится по месту нахождения проверяемого лица, месту осуществления деятельности проверяемого лица — физического лица, в том числе индивидуального предпринимателя, и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Проведение выездного контроля обусловлено соблюдением проверяемыми лицами Закона о защите конкуренции на месте, в связи с чем осуществляется при контроле за монополистической деятельностью, недобросовестной конкуренцией, деятельностью органов власти и порядком проведения торгов.

III. При составлении классификации государственного антимонопольного контроля в зависимости от *метода* его осуществления во внимание, на наш взгляд, должна приниматься, прежде всего, характеристика интенсивности (активности) способов влияния на объект контроля, получения информации и характеристики источников информации о состоянии объекта контроля.

В зависимости от меры ограничения деятельности контролируемого объекта воздействия государственного антимонопольного контроля целесообразно выделять следующие методы государственного антимонопольного контроля:

1) контроль, осуществляемый путем рассмотрения заявлений и жалоб, включая:

а) рассмотрение заявлений и (или) материалов, указывающих на признаки нарушения антимонопольного законодательства, регламентировано приказами ФАС России, которыми:

- установлены основания и порядок приема и передачи антимонопольными органами дел о нарушении антимонопольного законодательства, заявлений, материалов [21];

- определен порядок исполнения государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующих субъектов при рассмотрении заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией [22];

б) рассмотрение заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции.

Административный регламент [23] определяет сроки и последовательность действий антимонопольных органов, порядок их взаимодействия с органами публичной власти, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, хозяйствующими субъектами при рассмотрении заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции;

2) контроль, осуществляемый путем рассмотрения ходатайств и уведомлений о совершении хозяйствующим субъектом сделок и иных действий, регламентированных приказами ФАС России, которыми определены:

- сроки и последовательность действий антимонопольных органов, а также внутренний и внешний порядок взаимодействия с гражданами и организациями при осуществлении согласования сделок с акциями (долями), имуществом, активами коммерческих организаций, правами в отношении коммерческих организаций в случаях, установленных Законом о защите конкуренции [24];
- порядок исполнения государственной функции ФАС России при контроле за созданием и реорганизацией коммерческих организаций в случаях, установленных Законом о защите конкуренции [25];

3) контроль, осуществляемый путем выдачи предостережений и предупреждений, регламентирован приказами ФАС России, которыми установлены:

- процедуры и сроки направления антимонопольным органом предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению Закона о защите конкуренции [26];
- порядок пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей и выдачи антимонопольным органом предупреждения в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства,

либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения [27].

Предупреждение выдается в случае выявления признаков нарушения п. 3, 5, 6 и 8 ч.1 ст. 10, ст. 14¹, 14², 14³, 14.7, 14.8 и 15 Закона о защите конкуренции;

4) контроль, осуществляемый путем возбуждения и рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, регламентированный приказом ФАС России, в котором закреплен порядок исполнения государственной функции по соблюдению Закона о защите конкуренции органами публичной власти, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами [28];

5) контроль, осуществляемый путем проведения проверок соблюдения антимонопольного законодательства, регламентированный приказом ФАС России, который посвящен государственной функции по проведению проверки соблюдения антимонопольного законодательства или исполнения предписания, выданного по результатам рассмотрения дела о нарушении Закона о защите конкуренции [29; 30];

6) контроль, осуществляемый путем выполнения анализа состояния конкуренции, определенный приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 «Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (зарегистрирован в Минюсте России 2 августа 2010 г. № 18026) [31], который используется для анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта (хозяйствующих субъектов) и выявления иных случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции, в том числе:

а) при рассмотрении дел о нарушениях антимонопольного законодательства;

б) при принятии решений в рамках государственного контроля за экономической концентрацией, за исключением рассмотрения сделок и иных действий, которые осуществляются внутри группы лиц;

в) при решении вопросов о принудительном разделении (выделении) коммерческих и некоммерческих организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность (см. рисунок).

В заключение отметим, что приведенная классификация антимонопольного контроля в полной мере соответствует структуре антимонопольных органов, их полномочиям, кругу объектов контроля, характеризует наличие специфических особенностей в методологии осуществления контроля, а также

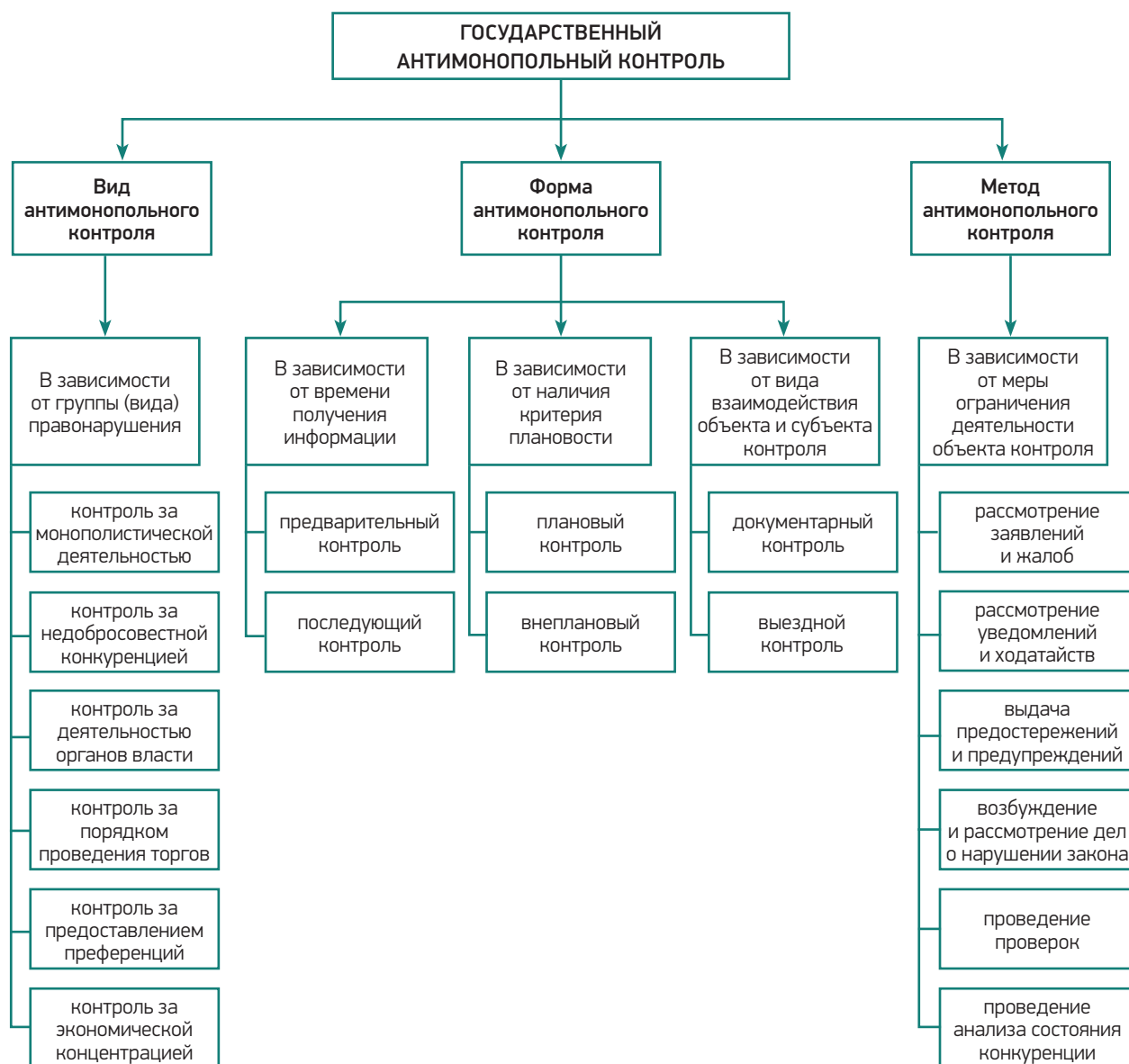


Рисунок. Классификация государственного антимонопольного контроля

предопределяет планирование проверок, период и место их проведения и определяет способы, пути и административные процедуры практического осуществления контроля для достижения поставленной цели. ■

Литература

1. Белобжецкий И. А. Финансово-хозяйственный контроль в управлении экономикой. М.: Финансы и статистика, 1979. С. 47.
2. Майсигова Л. А. Проблемы классификации контроля // Экономический анализ: теория и практика. 2007. № 9. С. 37—43.
3. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 43.
4. Иткин Ю. М. Организация финансового контроля в переходный период к рыночной экономике. М.: Финансы и статистика, 1991. С. 12; с. 160.
5. Лисицын-Светланов А. Г., Максимов С. В. Модели совершенствования системы госконтроля // Государственный надзор. 2014. № 1. С. 6—9.

6. Вознесенский Э. А. Финансовый контроль в СССР. М.: Юрид. лит., 1973. С. 64; с. 134.
7. Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.
8. Самолысов П. В. Конкурентное право: глоссарий понятий / Науч. ред. и предисл. С. В. Максимова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. С. 15—16.
9. Князева И. В. Антимонопольная политика государства: Учеб. пособие. Новосибирск: СибАГС, 2010. С. 61—63
10. Васильева Н. В. Контроль антимонопольных органов за гражданско-правовыми сделками: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 210 с.
11. Ковалькова М. В. Государственный антимонопольный контроль в российском и американском законодательстве: сравнительно-правовой аспект: дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2006. 207 с.
12. Павлов С. А. Государственный антимонопольный контроль экономической концентрации в Российской Федерации, Соединенных Штатах Америки и Европейском Союзе: сравнительно-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2011. 231 с.
13. Тотьев К. Ю. Конкурентное право. М., 2000. 352 с.
14. Алешин Д. А., Артемьев И. Ю., Башлаков-Николаев И. В. и др. Конкурентное право России: Учебник / Отв. ред. И. Ю. Артемьев, С. А. Пузыревский, А. Г. Сушкевич. М.: ВШЭ. 2014. С. 341—342.
15. Тотьев К. Ю. Конкурентное право. М., 2000. С. 233.
16. Паращук С. А. Конкурентное право. М., 2002. С. 136.
17. Дементьев Д. В. Государственный финансовый контроль: оценка эффективности и направления развития: дисс. ... канд. эконом. наук. Новосибирск, 2004. С. 35.
18. Истомин В. Г. Государственный антимонопольный контроль за экономической концентрацией: современное состояние и перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 4. С. 206.
19. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в г. Лиме (Республика Перу) в 1977 г. Официальный web-сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://www.ach.gov.ru>. Дата обращения: 01.02.2018.
20. Собрание законодательства РФ. 2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.
21. Приказ ФАС России от 01.08.2007 № 244 «Об утверждении Правил передачи антимонопольным органом заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства на рассмотрение в другой антимонопольный орган» (зарегистрирован в Минюсте РФ 08.11.2007 № 10441) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 50.
22. Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 345 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией» (зарегистрирован в Минюсте России 09.08.2012 № 25157) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 8.
23. Приказ ФАС России от 16.12.2009 № 841 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 14.
24. Приказ ФАС РФ от 20.09.2007 № 294 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по согласованию приобретения акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций, получения в собственность или пользование основных производственных средств или нематериальных активов, приобретения прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте РФ 19.10.2007 № 10370) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 51.
25. Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 342 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по согласованию создания и реорганизации коммерческих организаций в случаях, установленных антимонопольным законодательством Российской Федерации» (зарегистрирован в Минюсте России 28.08.2012 № 25304) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 10.
26. Приказ ФАС России от 28.12.2015 № 1318/15 «Об утверждении Порядка направления предо-

- стережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства» (зарегистрирован в Минюсте России 15.02.2016 № 41094) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 14.
27. Приказ ФАС России от 22.01.2016 № 57/16 «Об утверждении Порядка выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства» (зарегистрирован в Минюсте России 08.04.2016 № 41723) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 22.
28. 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.
29. 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» (зарегистрирован в Минюсте России 18.06.2012 № 24593) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 45.
30. Самолысов П. В. Процессуальные действия в период проведения выездных проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства // Юрист. 2017. № 7. С. 13—17.
31. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 34.

Сведения об авторе

Самолысов Павел Валерьевич: кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры организации финансово-экономического, материально-технического и медицинского обеспечения Академии управления МВД России

Контактная информация:

Адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Тел.: +7 (916) 353-04-47

E-mail: samolysov@fas.gov.ru