

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова»

Высшая школа права
Кафедра государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин

Курсовая работа

по дисциплине Государственный контроль и надзор в сфере
предпринимательской деятельности
на тему: «Правовое регулирование государственного контроля (надзора) за
выполнением требований антимонопольного законодательства при
осуществлении предпринимательской деятельности».

Выполнила:
обучающаяся группы 15.05Д-Ю06/206
очной формы обучения, 4 курса
факультета высшей школы права
Кривая Анастасия Николаевна

Научный руководитель:
Доцент, кандидат юридических наук
Саранчук Юрий Михайлович

Москва-2023

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Государственный контроль за выполнением требований антимонопольного законодательства в системе государственного контроля (надзора).....	6
1.1. Нормативно-правовое регулирование государственного антимонопольного контроля (надзора) в Российской Федерации	6
1.2. Контрольно-надзорное производство в антимонопольном регулировании	11
Глава 2. Особенности осуществления государственного контроля (надзора) за выполнением требований антимонопольного законодательства в отдельных видах предпринимательской деятельности.....	18
2.1. Государственный контроль (надзор) за выполнением требований антимонопольного законодательства на финансовом рынке.....	18
2.2. Государственный контроль (надзор) за выполнением требований антимонопольного законодательства на рынках цифровых платформ	19
Заключение	25
Список использованной литературы	27
Приложение. Экономическое содержание « сетевого эффекта».....	30

Введение

Правовое регулирование защиты конкуренции является важным элементом государственной политики в сфере администрирования хозяйственных отношений. Компетенция антимонопольных органов не сводится только к исполнению контрольно-надзорных полномочий на предмет законодательства о рыночной концентрации и недопущению злоупотребления доминирующим положением. Напротив, компетенция антимонопольной администрации охватывает контроль и надзор за ценообразованием субъектов естественных монополий и иных субъектов регулируемой деятельности, деятельностью в области рекламы, соблюдением государственными и муниципальными законодательными (представительными) и исполнительными органами условий предоставления мер государственной поддержки и иных преференций и т.д.

Таким образом, административное регулирования в области предпринимательской деятельности охватывает широкий комплекс публично значимых вопросов. Задачи по их решению могут на первый взгляд выглядеть совершенно разнородно, однако все направления деятельности антимонопольного органа направлены в конечном итоге на достижение баланса между интересами, с одной стороны, субъектов предпринимательства в обеспечении свободного и справедливого рынка, а с другой стороны, интересами потребителей, которые состоят в получении доступных товаров, работ и услуг первой необходимости.

Тема антимонопольного контроля приобретает повышенную актуальность в условиях международного санкционного давления. В текущий момент к задачам государственной политики в области государственного регулирования конкуренции можно отнести и поддержку отечественного производителя, который страдает от нерыночных мер иностранных государств нетарифного характера, которые воздействуют на объем предложения российских

хозяйствующих субъектов, а также иные аспекты состояния рынков товаров, работ, услуг. Соответствующие протекционистские меры государства должны реализовываться с учетом принципиальных начал законодательства о защите конкуренции.

Также на данный момент большое значение имеет развитие антимонопольного регулирования в сфере финансового рынка и цифровых платформ. Развитие информационных технологий требует соответствующей адаптации административного механизма обеспечения защиты конкуренции.

Цель исследования – изучить комплекс административных мер по регулированию государственного контроля (надзора) за предпринимательской деятельностью в сфере антимонопольного законодательства.

Задачи исследования:

- осветить общие принципы нормативно-правового регулирования государственного антимонопольного контроля (надзора) в Российской Федерации;
- рассмотреть ключевые особенности контрольно-надзорного производства в антимонопольном регулировании.
- выявить особенности осуществления государственного контроля (надзора) за выполнением требований антимонопольного законодательства на финансовом рынке.
- проанализировать особенности осуществления государственного контроля (надзора) на рынках цифровых платформ.

Предмет исследования – правовое регулирование деятельности антимонопольных органов, которые включают в себя различные нормативные правовые акты, судебную практику и монографию.

Объект исследования – общественные отношения в сфере контроля (надзора) антимонопольным органом за предпринимательской деятельностью.

Теоретической основой для исследования стали работы таких специалистов, как В.Ф. Попандопуло, Д.А.Петров, И.А. Артемьев, А.Ю. Цариковский, В.А. Вайпан, М.А. Егорова, А.В. Доценко и других авторов.

В качестве **методологической основы** исследования выступают общенаучные методы познания (анализ, синтез, индукция, дедукция, обобщение, аналогия, классификация, моделирование), диалектический и системный методы, исторический анализ предмета исследования, а также метод анализа нормативно-правовых актов.

Работа по своей **структуре** включает в себя введение, заключение и две главы, каждая из которых подразделена на два параграфа.

Глава 1. Государственный контроль за выполнением требований антимонопольного законодательства в системе государственного контроля (надзора)

1.1. Нормативно-правовое регулирование государственного антимонопольного контроля (надзора) в Российской Федерации

Нормативной основой деятельности антимонопольных органов выступает Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ (далее - Закон о защите конкуренции). Закон о защите конкуренции фиксирует основные принципы и ключевые категории антимонопольного законодательства, определяет составы антимонопольных нарушений и процедурные особенности деятельности антимонопольных органов, их должностных лиц.

Примерами актов, которые определяют основания действий и актов антимонопольных органов, являются:

- Федеральный закон «О рекламе» от 13.03.2006 № 38-ФЗ²;
- Федеральный закон «О естественных монополиях» от 17.08.1995 № 147-ФЗ³;
- Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ⁴ и т.д.

При этом согласно ст. 3 Закона о защите конкуренции⁵ соответствующее законодательство включает подзаконные акты уполномоченных органов. Среди ключевых документов ведомственного характера может быть отмечен, в частности, Приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке»⁶. Данный

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс»

² Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // СПС «КонсультантПлюс»

³ Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СПС «КонсультантПлюс»

⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»

⁵ Парламентская газета, № 126–127, 03.08.2006

⁶ Приказ зарегистрирован в Минюсте России, № 18026, 02.08.2010

документ закрепляет обязательное формирование обзоров состояния конкуренции на товарных рынках. Для вынесения предупреждений и в целях возбуждения дел в связи с нарушением антимонопольного законодательства анализ состояния конкуренции признается обязательным, на что, в частности, указывает антимонопольное ведомство в Разъяснение ФАС России № 17 «Об отдельных вопросах анализа состояния конкуренции» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 10.04.2019 № 3).

Согласно ст. 38 Закона о защите конкуренции привлечение хозяйствующих субъектов к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства осуществляется в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Тем самым в Законе о защите конкуренции сделана бланкетная отсылка к положениям уголовного законодательства и законодательства об ответственности за административные правонарушения. Именно КоАП РФ и УК РФ определяют санкции, возлагаемые на предпринимательских субъектов в связи с их действиями, которые нарушают конкуренцию.

Положения Закона о защите конкуренции не распространяются на отношения, урегулированные едиными правилами конкуренции на трансграничных рынках, контроль соблюдения которых относится к компетенции Евразийской экономической комиссии в соответствии с международным договором РФ. Критерии отнесения рынка к трансграничному устанавливаются в соответствии с Решением Высшего Евразийского экономического совета от 19.12.2012 № 29 «Об утверждении Критериев отнесения рынка к трансграничному»⁷.

Актуальным вопросом является соотношение норм антимонопольного законодательства с общими положениями административного регулирования в

⁷ Опубликован на сайте Евразийской экономической комиссии 20.12.2012

части процедур осуществления контроля и надзора. Такие общие нормы фиксируются, в первую очередь, следующими актами:

- Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 №294-ФЗ⁸;
- Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ⁹.

Примечательно, что последний документ не распространяется на контрольно-надзорную деятельность антимонопольных органов (п. 15 ч. 5 ст. 2 Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ). Тем самым контрольно-надзорная деятельность антимонопольных органов остается за пределами единого регуляторного контура административного контроля (надзора) в РФ.

Среди нормативных оснований контрольно-надзорной деятельности структуры ФАС России можно назвать положения административных договоров о распределении полномочий между публично-властными субъектами. Так, совместная деятельность по развитию конкуренции Банка России и ФАС России закреплена в Соглашении о взаимодействии между Центральным Банком Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службой, подписанном 08.06.2017, №БР-Д-40/559¹⁰.

⁸ Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс»

⁹ Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»

¹⁰ «Соглашение о взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службой» (Заключено в г. Москве 08.06.2017 N БР-Д-40/559) (ред. от 04.10.2018) // СПС «КонсультантПлюс»

Открытым является вопрос реализации принципа развития цифровых технологий в рамках деятельности антимонопольных органов и правовых механизмах обеспечения конкуренции на соответствующих рынках товаров, работ, услуг. Специалисты прогнозируют, что применительно к сфере антимонопольного регулирования приоритетными станут такие институты и категории, как коллективные (групповые) модели поведения, бизнес-стратегии, ценовые алгоритмы, роботизация бизнес-процессов и сетевые эффекты¹¹.

В условиях отсутствия законодательных решений и практики антимонопольного контроля (надзора) за цифровыми рынками большое значение приобретают акты «мягкого права». Рекомендательные акты являются хорошей методологической основой для наладки систем внутреннего контроля предприятий, которые позволили бы государству делегировать многие административные функции на уровень самих подконтрольных субъектов предпринимательской деятельности.

Так, рекомендации Экспертного совета при ФАС России по развитию конкуренции в области информационных технологий и Экспертного совета ФАС России по развитию конкуренции в сфере розничной торговли «О практиках в сфере использования информационных технологий в торговле, в том числе связанных с использованием ценовых алгоритмов» подготовлены для обеспечения единообразия практики применения антимонопольного законодательства в отношении организации продажи непродовольственных товаров (таких как компьютерная техника, бытовая техника и электроника) посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет или с использованием технологических решений, опирающихся на данные, доступные в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В связи с этим П.В. Самолысов отмечает, что указанный документ хоть и носит рекомендательный характер, но в то же время позволяет компаниям,

¹¹ Попондопуло В.Ф., Петров Д.А., Силина Е.В. Проблемы правовой защиты экономической конкуренции в условиях цифровизации экономики // Конкурентное право. 2019. № 3. С. 7; Доценко А.В., Иванов А.Ю.

работающим на рынке цифровых, информационных и коммуникационных технологий, а также правоприменителю (в лице ФАС России и ее территориальных органов) в отсутствие законодательного регулирования цифровых рынков определить допустимость или недопустимость практик реализации товаров посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет или с использованием технологических решений, использующих данные, доступные в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и (или) вводимые пользователем самостоятельно, в том числе с использованием ценовых алгоритмов¹².

Существенное значение для верной трактовки актов, формирующих нормативную основу антимонопольного контроля (надзора) имеет правоприменительная практика.

Таким образом, нормативное регулирование антимонопольного контроля (надзора) носит комплексный характер. Оно формируется на федеральном и наднациональном уровне. Большую роль в контроле (надзоре) в сфере охраны конкуренции играют акты законодательства об общих принципах административного контроля (надзора), является развитым подзаконное регулирование. Наконец, в связи с тем, что деятельность антимонопольной администрации в РФ охватывает все отрасли отечественной экономики и требует координации со многими другими субъектами публичной власти, значительная роль для формирования нормативной основы антимонопольного контроля (надзора) отведена административным договорам.

При этом важную роль в деятельности антимонопольных органов при осуществлении ими контрольно-надзорной компетенции в области защиты конкуренции отведена актам нормативного толкования законодательства и стандартам «мягкого права». Хотя такого рода документы не являются элементами системы источников права, правоприменительные стандарты и

¹² Самолысов П.В. Цифровая трансформация антимонопольного регулирования // Юрист. 2022. № 1. С. 65

руководства по лучшим практикам обеспечения внутреннего контроля позволяют повысить определенность в отношениях между государством и бизнесом при осуществлении антимонопольного контроля (надзора).

1.2. Контрольно-надзорное производство в антимонопольном регулировании

Специалисты выделяют две формы контрольно-надзорной деятельности - юрисдикционные и неюрисдикционные. В первом случае государственный орган выступает в роли инстанции административного обжалования ненормативных актов и действий должностных лиц. Юрисдикционные контрольно-надзорные действия всегда связаны с конфликтными ситуациями и реализуются в рамках охранительных правоотношений.

Неюрисдикционная контрольно-надзорная деятельность подразумевает отсутствие конфликтной ситуации. Соответствующие контрольные мероприятия осуществляются в рамках текущей деятельности государственного органа¹³.

Переход контрольно-надзорной деятельности антимонопольных органов от неюрисдикционной формы к юрисдикционной является обычно результатом проведения проверки соблюдения антимонопольного законодательства. Такие проверки не подпадают под общие нормы законодательства о государственном контроле (надзоре) и регулируются специальными правилами, которые закреплены в ст. 25.1 Закона о защите конкуренции. Целью проверки соблюдения антимонопольного законодательства является установление фактов правонарушений со стороны хозяйствующих субъектов. Значимая роль проверок антимонопольных органов в системе законодательства о защите

¹³Писенко К.А., Цинделиани И.А., Бадмаев Б.Г. Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации: Курс лекций / М.: Российская академия правосудия, Статут, 2010. С. 133

конкуренции predeterminedена ее важностью в качестве системы получения обратной связи на ненормативные акты ФАС России, реализация которых происходит при выполнении неюрисдикционных процедур.

Основанием проведения плановой проверки является истечение трех лет со дня:

1) создания юридического лица или организации, государственной регистрации индивидуального предпринимателя в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

2) окончания проведения антимонопольным органом последней плановой проверки проверяемого лица.

Для назначения внеплановой проверки предусмотрен более широкий круг оснований. Антимонопольные органы наделены возможностью проверить любого хозяйствующего субъекта, в отношении которого есть основания полагать нарушение законодательства о конкуренции, в том числе при невыполнении предписаний ФАС России.

Основанием для проведения проверки соблюдения антимонопольного законодательства является приказ руководителя центрального или территориального подразделения органа структуры ФАС России. Срок на проведение проверки составляет один месяц с возможностью продления еще на два месяца.

Проверка соблюдения антимонопольного законодательства предполагает осуществление контрольно-надзорных мероприятий. Проверка может включать в себя осуществление следующих процедур:

осмотр территорий, помещений (за исключением жилища проверяемого лица), документов и предметов проверяемого лица (ст. 25.3 Закона о защите конкуренции);

истребование документов и информации, которые необходимы для установления обстоятельств выполнения хозяйствующим субъектом норм антимонопольного законодательства (ст. 25.4 Закона о защите конкуренции);

получение объяснений, имеющих значение для осуществления антимонопольным органом своих полномочий (ст. 25.4-1 Закона о защите конкуренции).

Согласно ст. 25.5 Закона о защите конкуренции при проведении действий по осуществлению антимонопольного контроля в рамках осуществления плановых и внеплановых проверок ведется протокол. Протокол перечисленных выше действий является средством оформления результата от контрольно-надзорного воздействия органов структуры ФАС России. В протоколе фиксируются сведения об обстоятельствах выполнения законодательства о защите конкуренции со стороны хозяйствующего субъекта.

В норме п. 1 ст. 25.6 Закона о защите конкуренции установлено, что по результатам проверки составляется акт проверки в двух экземплярах, один из которых вручается или направляется по почте заказным письмом с уведомлением о вручении проверяемому лицу или его представителю.

Юрисдикционные контрольно-надзорные полномочия могут начать реализовываться в случае, если оформленные актом проверки результаты установления обстоятельств соблюдения законодательства о конкуренции свидетельствуют о признаках антимонопольного правонарушения. На основании п. 1 ст. 39 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимает по результатам их рассмотрения решения и выдает предписания.

При этом в п. 5 ст. 39 Закона о защите конкуренции закреплен приоритет процедур, установленных в КоАП РФ над положениями Закона о защите конкуренции в случае, если в действиях подконтрольного лица есть признаки административного правонарушения. В частности, административная ответственность установлена за совершение следующих деяний:

злоупотребление доминирующим положением (ст. 14.31 КоАП РФ)¹⁴;
заключение картелей (ст. 14.32 КоАП РФ)¹⁵;
недобросовестная конкуренция (ст. 14.33 КоАП РФ)¹⁶ и т.д.

Признаки административного правонарушения, таким образом, есть в большинстве дел о нарушении законодательства о защите конкуренции. Анализ процедуры главы 9 Закона о защите конкуренции позволяет выделить в ней несколько стадий:

- стадия предварительного расследования (ее длительность составляет от одного до трех месяцев, результаты процедуры оформляются в решении о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства или об отказе в возбуждении такого дела - в том числе с выдачей предупреждения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства);

- стадия возбуждения и подготовки к рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (результаты данной процедуры формализуются, в частности, в приказе о возбуждении дела и создании Комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства;

- стадия рассмотрения дела (в соответствии с п. 1 ст. 45 Закона о защите конкуренции длительность этой процедуры составляет от трех до девяти месяцев);

- стадия исполнения акта антимонопольного органа.

При этом результаты проверок исполнения антимонопольного законодательства не являются единственным основанием для возбуждения дела за совершенное правонарушение в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции. Соответствующее производство может начинаться с заявления

¹⁴ КоАП РФ Статья 14.31. Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке // СПС “КонсультантПлюс”

¹⁵ КоАП РФ Статья 14.32. Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности // СПС “КонсультантПлюс”

¹⁶ КоАП РФ Статья 14.33. Недобросовестная конкуренция // СПС “КонсультантПлюс”

лиц, пострадавших от нарушения конкурентной среды на рынке, материалы из других государственных органов и т.д.

Рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства согласно ст. 40 Закона о защите конкуренции¹⁷ возложено на Комиссию по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства. Закон устанавливает, что данный орган формируется для каждого конкретного случая рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Итоги рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства фиксируются в решении, которое выносится в порядке ст. 49 Закона о защите конкуренции¹⁸. В ст. 50 Закона о защите конкуренции¹⁹ предусмотрено вынесение предписания в случае выявления признаков нарушения антимонопольного законодательства наряду с решением Комиссии.

Решение является документом об установлении факта антимонопольного правонарушения. Предписание же оформляет обязательные к исполнению меры по устранению последствий нарушения справедливой конкуренции. Обязательность исполнения такого предписания установлена в ст. 36 Закона о защите конкуренции²⁰. Невыполнение предписания антимонопольного органа может стать основанием для наложения на хозяйствующего субъекта административного наказания в порядке ст. 19.5 КоАП РФ.

Решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания. Дела об обжаловании решения и (или) предписания антимонопольного органа подсудны арбитражному суду. Решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа (п. 1 ст. 52 Закона о защите конкуренции).

¹⁷ Опубликована в Собрании законодательства Российской Федерации от 30.03.2021

¹⁸ Опубликована в Собрании законодательства Российской Федерации 05.04.2022

¹⁹ Опубликована в Собрании законодательства Российской Федерации 12.04.2023

²⁰ Опубликована в Собрании законодательства Российской Федерации 15.04.2020

Верховный суд РФ понимает норму выше таким образом, что акт проверки, закрепляя результат ее проведения, лишь фиксирует факт выявленных нарушений, не содержит обязательного для исполнения требования, сам по себе не порождает прав и обязанностей проверяемого лица и, следовательно, не подлежит оспариванию в судебном порядке²¹.

Однако другие отрасли государственного и муниципального контроля (надзора) обеспечивают большие средств защиты для субъектов предпринимательской деятельности. Например, согласно неприменимой к антимонопольному контролю (надзору) норме п. 4 ст. 40 Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 248-ФЗ контролируемые лица имеют право на досудебное обжалование:

- 1) решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий;
- 2) актов контрольных (надзорных) мероприятий, предписаний об устранении выявленных нарушений;
- 3) действий (бездействия) должностных лиц контрольного (надзорного) органа в рамках контрольных (надзорных) мероприятий.

Параллельно с делом об антимонопольном правонарушении рассматривается дело об административном правонарушении. В ст. 28. КоАП РФ предусмотрено возбуждение административного расследования на основании выявленных признаков нарушения законодательства о защите конкуренции.

Согласно позиции Верховного Суд РФ административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий указанных выше лиц, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование,

²¹ Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016) // СПС «КонсультантПлюс»

юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности²².

На основании результатов расследования возбуждается дело об административном правонарушении. Постановление о привлечении к административной ответственности или об отказе в привлечении к ней выносят на предмет нарушений главы 14 КоАП РФ коллегиальный антимонопольный орган либо же суд.

Таким образом, процедурная деятельность ФАС России в сфере защиты конкуренции характеризуется специальным регулированием, которое не подпадает под правила КоАП РФ или же законов общего характера о государственном и муниципальном контроле (надзоре). Параллельно с разбирательством антимонопольного дела, как правило, происходит рассмотрение дела об административном правонарушении.

²² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // СПС "КонсультантПлюс"

Глава 2. Особенности осуществления государственного контроля (надзора) за выполнением требований антимонопольного законодательства в отдельных видах предпринимательской деятельности

2.1. Государственный контроль (надзор) за выполнением требований антимонопольного законодательства на финансовом рынке

Рынок финансовых услуг традиционно отличается высокой рыночной концентрацией. Его объективные характеристики определяют состояние олигополии. В понимании Е.Н. Щербака, специфика конкуренции на финансовом рынке связана с тем, что финансовые организации, в отличие от иных хозяйствующих субъектов, распоряжаются в основном привлеченными денежными средствами, а не собственными. Как правило, любые потери финансовых средств могут очень серьезно отразиться на бизнесе и привести к банкротству или ликвидации участников бизнеса, потере рабочих мест. Кроме того, физические лица, доверяя свои сбережения финансовым организациям, не всегда обладают специальными познаниями в сфере управления финансами, и потеря крупных собственных сбережений.

С учетом такой специфики регулятором устанавливаются особые требования к наличию у финансовых организаций собственных средств, к резервированию рисков, к деловой репутации самой финансовой организации и ее руководителей²³.

В связи с этим Е.Н. Щербак предлагает понимать конкуренцию на финансовом рынке как соперничество между финансовыми организациями за лучшее качество финансовых услуг, предоставляемых потребителям.

При таком подходе и понятие антимонопольного регулирования на рынке финансовых услуг можно определить как комплекс законодательных норм,

²³ Щербак Е. Н.. Правовое регулирование конкуренции на финансовом рынке // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки, № 2, 2022. С. 230

направленных на обеспечение условий для рыночной конкуренции и недопущение монополизации финансового рынка.

Как известно, признаками злоупотребления хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением могут быть сочетания следующих выявленных фактов: признания положения организации как доминирующего на финансовом рынке и совершения действий по злоупотреблению этим доминирующим положением. Однако в отношении финансовых организаций установлен дополнительно специальный вид злоупотребления доминирующим положением в форме необоснованно высокой или необоснованно низкой цены финансовой услуги (п. 7 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции). Также ряд особенностей предусмотрен для заключения договоров оказания услуг между государственными (муниципальными) органами и финансовыми организациями в нормах ст. 18 Закона о защите конкуренции.

Содержательной чертой антимонопольного контроля за финансовыми организациями является значительная роль полномочий, отправляемых Банком России. Суперрегулятор отслеживает аспекты обеспечения системы внутреннего контроля за соблюдением законодательства о защите конкуренции наряду с другими аспектами комплаенса профессиональных участников финансового рынка.

2.2. Государственный контроль (надзор) за выполнением требований антимонопольного законодательства на рынках цифровых платформ

Как отмечено выше, цифровизация является ключевым приоритетом государственной политики в области защиты конкуренции. Д.А. Петров выделяет следующие основные аспекты антимонопольного регулирования цифровой экономики:

- определение товарного рынка как сферы обращения товаров, работ и услуг с учетом территориальной и продуктовой границы (п. 4 ст. 4

Закона о защите конкуренции) не в полной мере отвечает ситуациям обращения цифровых активов, движение которых может зачастую иметь трансграничный характер и быть затруднительным для отслеживания;

- контроль за взаимодействием цифровых агрегаторов на данном этапе не позволяет с уверенностью говорить об отсутствии внутреннего сговора по формированию картеля;
- нынешний терминологический аппарат антимонопольного регулирования не позволяет сформировать правовые средства контроля (надзора), адекватные нематериальным активам (в первую очередь - программам для ЭВМ), в том числе в аспекте сопоставимости таких товаров.

В работах Доценко А.В и Иванова А.Ю цифровые платформы определены как продукты - устройства, программные продукты и информационные сервисы, с помощью которых осуществляется взаимодействие между потребителями и поставщиками разного рода товаров, услуг и информации. В других исследованиях цифровую платформу понимают как цифровую платформу как подрывную инновацию, представленную в виде интегрированной информационной системы, которая обеспечивает многостороннее взаимодействие пользователей, связанное с обменом информацией и ценностями, которые предполагают снижение общих транзакционных издержек, оптимизацию бизнес-процессов, повышение эффективности процесса поставки товаров и услуг²⁴.

Формирование добавленной стоимости на рынке цифровых посредников в первую очередь основано на так называемом сетевом эффекте, определение которого закреплено в п. 4.1 ст. 4 Закона о защите конкуренции. Экономическое

²⁴ Цариковский А.Ю., Иванов А.Ю., Войниканис Е.А. Антимонопольное регулирование в цифровую эпоху. Как защищать конкуренцию в условиях глобализации и четвертой промышленной революции. М., 2018. С. 3

содержание « сетевого эффекта » проиллюстрировано в приложении 1 к настоящей работе.

В.А. Вайпан рассматривает в качестве нового примера экономической концентрации, противодействовать которой должны в ФАС России, ограничение концентрации больших массивов данных как средства монополизации и учета сетевых эффектов цифровых платформ²⁵. Другие авторы также считают сетевой эффект фактором, который обязателен для анализа антимонопольного органа на предмет конкуренции на рынке цифровых платформ.

Действительно, «сетевой эффект» сложно оценить в контексте устоявшегося подхода к защите конкуренции. Так, реализация « сетевого эффекта » едва ли позволяет достичь цифровой платформе доминирующего положения. Размещение информации возможно на нескольких цифровых платформах, что не позволяет говорить о злоупотреблении доминирующим положением в классическом смысле. Возможность одновременного использования одним и тем же пользователем нескольких площадок исключает появление ограничения конкуренции со стороны монополиста²⁶.

Менее очевидна реализация сетевого эффекта в связи с недобросовестной конкуренцией. Перечень действий, которые могут быть квалифицированы как недобросовестная конкуренция, является открытым согласно ст. 14.8 Закона о защите конкуренции²⁷. При этом содержание данного понятия является предметом дискуссии. Среди прочего, специалисты не могут прийти к согласию о том, что же будет являться действием, направленным на получение преимуществ. В литературе существует две позиции:

²⁵ Вайпан В.А. Основы правового регулирования цифровой экономики // Право и экономика. 2017. С. 16

²⁶ Егорова М.А., Петров А.А., Кожевина О.В., Михеева И.Е. Предпосылки антимонопольного регулирования товарных рынков в условиях расширения цифровых инструментов ценообразования и трансформации бизнес-моделей // Предпринимательское право. 2021. №1. С. 24

²⁷ Городов О.А. Недобросовестная конкуренция: учебно-практическое пособие / О.А. Городов, А.В. Петров, Н.А. Шмигельская; под общей редакцией О.А. Городова. Москва: Юстицинформ, 2020

- преимущество обязательно должно быть реальным, осязаемым²⁸;
- в качестве преимущества можно рассмотреть и теоретическое превосходство, которое в будущем могло бы навредить конкуренции²⁹.

Примером реализации явления сетевого эффекта в связи с антиконкурентными действиями на рынке цифровых услуг является спор Avito против Avto.ru (решение Арбитражного суда г. Москвы от 19 декабря 2019 г. по делу № А40-183412/19)³⁰. Владелец цифровой платформы Avito потребовал в судебном порядке привлечь собственника агрегатора Avto.ru к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. В понимании заявителя, его права как хозяйствующего субъекта были нарушены в результате автоматического копирования объявлений о продаже автомобилей, размещенных на Avito.

Аргументами Avito являлись ссылки на недовольство клиентов в связи с размещением их объявлений на другом ресурсе без их ведома. Также дополнительная информация дала Avto.ru выгоду посредством обеспечения «сетевого эффекта».

Суд, однако, отказал в удовлетворении иска. В основу его позиции легла обязательность доказывания реального получения преимущества ответчиком. В случае реализации «сетевого эффекта» возникает потенциальное превосходство, которое не обязательно принесет ответчику полезный эффект³¹.

Д.А. Петров дает критическую оценку выводам суда по комментируемому спору. Автор обращает внимание на распределение результата от «сетевого эффекта» во времени и подчеркивает необходимость развития антимонопольного регулирования в направлении его адаптации под бизнес-

²⁸ Конкурентное право: учебник / под общ. ред. М.А. Егоровой, А.Ю. Кинева. М.: Юстицинформ, 2018. С. 297

²⁹ Городов О.А. Недобросовестная конкуренция: учебно-практическое пособие / О.А. Городов, А.В. Петров, Н.А. Шмигельская; под общей редакцией О.А. Городова. Москва: Юстицинформ, 2020. С. 201.

³⁰ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 19 декабря 2019 г. по делу № А40-183412/19 // СудАкт.ру

³¹ Егорова М.А., Петров А.А., Кожевина О.В., Михеева И.Е. Предпосылки антимонопольного регулирования товарных рынков в условиях расширения цифровых инструментов ценообразования и трансформации бизнес-моделей // Предпринимательское право. 2021. №1. С. 45

модели сетевого рынка. Д.А. Петров делает оправданное замечание о том, что дополнительные объявления на цифровой платформе сами по себе приносят ей выгоду³².

В лидерах нарушения антимонопольного законодательства находится сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и смежные с ним рынки. Расширение форматов и спектра услуг посредством электронной коммерции обуславливает необходимость разработки правил недискриминационного доступа к связи, технологиям, телекоммуникационной инфраструктуре, с одной стороны, и пресечения антиконкурентного давления компаний-монополистов на рынке электронной коммерции - с другой. В цифровой экономике проблематика антимонопольного регулирования приобретает новые аспекты, она неоднородна в разных юрисдикциях, поэтому необходима адаптация зарубежного опыта к российским законодательным и институциональным условиям.

Во многом по этой причине в 2023 г. был принят так называемый «пятый антимонопольный пакет», который был призван адаптировать механизм антимонопольного контроля (надзора) для потребностей цифровой экономики. Однако поправки не устранили недостатки в таких базовых определениях, как конкуренция, товарный рынок и т.д.

В то же время, ужесточение регуляторного климата на цифровом рынке не должно подавлять электронную коммерцию за счет дополнительных административных барьеров в области защиты конкуренции. В связи с этим представляется целесообразным смещение акцента антимонопольной политики в части цифровых платформ с контроля (надзора) на внутренние системы комплаенса и формирование стандартов лучших практики³³. Как отмечено выше,

³² Петров А.В. Сетевые эффекты и недобросовестная конкуренция на рынках цифровых платформ: дело Avito против Auto.ru // Предпринимательское право. 2020. № 4. С. 48

³³ Егорова М.А. Особенности нормативного регулирования цифровой экономики и проблемы антимонопольного регулирования на цифровых рынках как средство защиты национальных интересов / М.А. Егорова // Юрист. 2018. № 11. С. 64

ФАС России ведет активную деятельность и в направлении “мягкого”, рекомендательного регламентирования условий конкуренции на рынке цифровых услуг.

Заключение

При исследовании правовой регламентации контрольно-надзорной деятельности антимонопольных органов были выявлены особенности нормативной базы, соблюдение которой обеспечивается в рамках анализируемой отрасли государственного управления, а именно:

- установление на федеральном и на трансграничном уровне;
- сочетание разных средств правового регулирования, комплексный характер источников юридической регламентации антимонопольного контроля (надзора);
- развитый характер системы актов «мягкого права» и правоприменительной практики;
- реализация в антимонопольном контроле общих принципов из актов административного законодательства, в том числе законодательства об административных правонарушениях.

Установлено, что юрисдикционные процедуры по рассмотрению дел о нарушении административного законодательства производны от неюрисдикционной процедурной деятельности по проведению проверок антимонопольного органа. При этом установленное в ходе работы коллегиальных органов ФАС России событие нарушения законодательства о защите конкуренции «запускает» процесс административного расследования и процедуру привлечения к административной ответственности.

На отраслевом уровне были изучены особенности контрольно-надзорные полномочия органов из структуры ФАС России в двух сегментах экономики:

- финансовые услуги;
- цифровые платформы.

Для рынка финансовых услуг характерна высокая рыночная концентрация. В связи с данной объективной характеристикой состояния конкуренции фокус в антимонопольном контроле за финансовыми

организациями смещен на развитие систем внутреннего контроля во взаимодействии с Банком России.

Регуляторные затруднения возникают в связи с деятельностью цифровых платформ. Несмотря на введение понятия «сетевое эффекта», достижение целей и задач антимонопольного контроля на рынке цифровых услуг затруднено из-за отсутствия адаптации других категорий Закона о защите конкуренции к деятельности цифровых платформ.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»;
2. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс»;
3. Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс»;
4. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СПС «КонсультантПлюс»;
5. Федеральный закон от 13.03.2006 №38-ФЗ «О рекламе» // СПС «КонсультантПлюс»;
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»;
7. Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СПС «КонсультантПлюс»;
8. Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс»

Судебная практика:

9. Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016) // Бюллетень Верховного суда РФ, №9, сентябрь, 2016;
10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, № 5 за 2021 год;
11. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации", 2005, №6;
12. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 19 декабря 2019 г. по делу № А40-183412/19 // опубликовано на официальном сайте Арбитражного суда города Москвы (<http://msk.arbitr.ru/>) и в картотеке арбитражных дел (<http://kad.arbitr.ru/>).

Монографии, статьи, учебные пособия

13. Антимонопольное регулирование в цифровую эпоху: как защищать конкуренцию в условиях глобализации и четвертой промышленной революции: монография / под редакцией А.Ю. Цариковского, А.Ю. Иванова и Е.А. Войниканис. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 312
14. Вайпан В.А. Основы правового регулирования цифровой экономики / В.А. Вайпан // Право и экономика. 2017. № 11. С. 5-18

15. Городов О.А. Недобросовестная конкуренция: учебно-практическое пособие / О.А. Городов, А.В. Петров, Н.А. Шмигельская; под общей редакцией О.А. Городова. Москва: Юстицинформ, 2020. С. 326
16. Доценко А.В. Антимонопольное регулирование, цифровые платформы и инновации: дело Google и выработка подходов к защите конкуренции в цифровой среде / А.В. Доценко, А.Ю. Иванов // Закон. 2016. № 2. С.7
17. Егорова М.А., Петров А.А., Кожевина О.В., Михеева И.Е. Предпосылки антимонопольного регулирования товарных рынков в условиях расширения цифровых инструментов ценообразования и трансформации бизнес-моделей // Предпринимательское право. 2021. №1. С.45
18. Егорова М.А. Особенности нормативного регулирования цифровой экономики и проблемы антимонопольного регулирования на цифровых рынках как средство защиты национальных интересов / М.А. Егорова // Юрист. 2018. № 11. С.64
19. Егорова М.А. Правовая защита конкуренции в условиях формирующихся цифровых рынков / М.А. Егорова, О.В. Кожевина, А.Ю. Кинев // Lex Russica (Русский закон). 2021. Т. 74. №2. С.24
20. Конкурентное право: учебник / под общей редакцией М.А. Егоровой, А.Ю. Кинева. Москва: Юстицинформ, 2018. С.201
21. Научно-практический комментарий к Федеральному закону "О защите конкуренции" / отв. ред. И.Ю. Артемьев. М., 2016.
22. Петров А.В. Сетевые эффекты и недобросовестная конкуренция на рынках цифровых платформ: дело Avito против Auto.ru // Предпринимательское право. 2020. № 4. С.48
23. Попондопуло В.Ф. Проблемы правовой защиты экономической конкуренции в условиях цифровизации экономики / В.Ф. Попондопуло, Д.А. Петров, Е.В. Силина // Конкурентное право. 2019. № 3. С.7

- 24.Щербак Е. Н. Правовое регулирование конкуренции на финансовом рынке
// Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И.
Вернадского. Юридические науки, № 2, 2022. С.230
- 25.Писенко К.А., Цинделиани И.А., Бадмаев Б.Г. Правовое регулирование
конкуренции и монополии в Российской Федерации: Курс лекций / М.:
Российская академия правосудия, Статут, 2010. С.133

Приложение 1. Экономическое содержание сетевого эффекта.

Сетевые эффекты платформы

