

*На правах рукописи*



БАЙДАРОВ АЛЕКСАНДР ДМИТРИЕВИЧ

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОДДЕРЖКИ  
КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность

12.00.14 – Административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2020

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права юридического института Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российского университета дружбы народов» (РУДН)

**Научный руководитель:**

**Ястребов Олег Александрович**

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права юридического института, ректор РУДН

**Официальные оппоненты:**

**Мигачев Юрий Иванович**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Федерального государственного бюджетного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

**Дехтярь Иван Николаевич**

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

**Ведущая организация:**

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт государства и права Российской академии наук

Защита состоится «20» января 2021 г. в 14:00 на заседании диссертационного совета ПДС 0900.002 РУДН по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347.

С диссертацией можно ознакомиться в Учебно-научном информационном библиотечном центре (Научной библиотеке) РУДН по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Объявление о защите размещено на сайтах ВАК и РУДН: <https://vak.minobrnauki.gov.ru>, <http://dissovet.rudn.ru>.

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета ПДС 0900.002  
кандидат юридических наук



Е.В. Муратова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### Актуальность темы исследования

Развитие рыночных отношений в нашей стране и формирование института предпринимательства привело к пониманию экономической и социальной ценности конкуренции в целом как неотъемлемой части жизнедеятельности любого государства, к осознанию необходимости разработки законодательных мер по ее регулированию. Административно-правовое регулирование поддержки конкуренции – одна из актуальных проблем, стоящих как перед российским правом, так и правом зарубежных стран.

«Единое экономическое пространство, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности провозглашены в Конституции Российской Федерации в числе общих элементов основ конституционного строя России. Поддержка конкуренции гарантируется на уровне государства»<sup>1</sup>. Одновременно с закреплением права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, в Конституции Российской Федерации четко определена позиция государства о недопустимости экономической деятельности, которая направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию<sup>2</sup>. А.В. Габов формулирует концептуальный вывод о том, что «Конституция указывает на необходимость поддержки конкуренции, возводя ее в ранг конституционно защищаемых ценностей. Указанное положение представляется чрезвычайно важным, поскольку с какой бы точки зрения мы ни подходили к исследованию этого явления, нельзя не признать: как механизм, способствующий отбору лучшего и передового, конкуренция - благо для общества, основа для его здорового развития»<sup>3</sup>. Таким образом, создание и поддержание условий для добросовестной конкуренции изначально рассматривается как неотъемлемый фактор эффективного экономического развития российского государства.

На значимость конкуренции для российского общества обращается особое внимание в Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.<sup>4</sup>, согласно которой конкуренция – это основа поступательного развития страны, она обеспечивает постоянное и динамичное внедрение инновационных технологий, является главным движущим фактором эволюционного развития общества, порождает разнообразие и обеспечивает максимально эффективное распределение ресурсов. Именно

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31, ст. 4398. Ст. 8, п. 1.

<sup>2</sup> Там же. Ст. 34.

<sup>3</sup> Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / А.А. Амангельды, О.А. Беляева, А.Н. Варламова и др.; отв. ред. А.В. Габов // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.: утв. Президиумом ФАС России 3 июля 2013 г. // СПС «КонсультантПлюс».

поэтому поддержка конкуренции является одним из главных приоритетов государственной политики.

В 2020 году исполняется 30 лет антимонопольному регулированию в Российской Федерации. Последние кардинальные изменения в нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с защитой конкуренции, были приняты в 2015 году и в профессиональном сообществе получили название «четвертого антимонопольного пакета». Четвертым антимонопольным пакетом не только изменены отношения, урегулированные Законом «О защите конкуренции», но и внесены изменения в нормы об административной ответственности в сфере защиты конкуренции. Многие законодательные новеллы до настоящего времени требуют углубленного исследования и научного осмысления, тем более, если учитывать, что разработанные Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации поправки в антимонопольное законодательство вызвали серьезную критику со стороны участников рынка и экспертов Правительства Российской Федерации в силу того, что они предполагают излишнее вмешательство государства в экономику, а также снижают гибкость и конкурентоспособность российских компаний.

В настоящее время условия развития конкуренции в России далеки от идеальных. Это усугубляется чрезмерной монополизацией большинства отраслей отечественной экономики, значительной долей ограничения конкуренции со стороны органов государственной и в особенности местной власти.

Актуальность научного исследования административно-правовых основ поддержки конкуренции в Российской Федерации и необходимость восполнения имеющихся правовых пробелов обусловлена следующими факторами:

– научные труды в сфере проблем конкуренции, в основном, направлены на исследование механизмов защиты конкуренции и ограничения монополистической деятельности, в то время как административно-правовая реализация конституционного принципа поддержки конкуренции остается без должного внимания;

– сохраняется многообразие точек зрения исследователей на понятийный аппарат, причем при наличии качественной проработки отдельных понятий, отсутствует анализ и построение понятийного ряда в его системной взаимосвязи, что наряду с отсутствием их законодательного закрепления, приводит к различным вариантам толкования в процессе правоприменения;

– существующая структура и полномочия органов государственной власти обеспечивают защиту участников правоотношений, в первую очередь, от недобросовестной конкуренции со стороны других участников, и, во вторую очередь, от незаконных решений и действий государственных и муниципальных органов власти; административно-правовая основа использования других механизмов поддержки конкуренции развита недостаточно, что не позволяет в полном объеме их использование для формирования качественной конкурентной среды;

– в условиях постоянного совершенствования технологий, «размывания» рыночных границ и глобального экономического развития происходит изменение конкурентной среды в

целом, что требует постоянного совершенствования административно-правовых механизмов поддержки конкуренции.

Указанные факторы обуславливают необходимость восполнения имеющихся правовых пробелов и актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

### **Степень разработанности темы**

В силу специфики задач переходного периода от централизованной экономической системы к рыночным отношениям, необходимости разгосударствления предприятий, ограничения негативного влияния естественных монополий на экономическое развитие в стране, в российской науке основной упор был сделан на исследование вопросов защиты конкуренции и антимонопольного регулирования. На основе научных исследований формировались теоретические основы для соответствующих изменений в законодательстве. Проблемы административно-правового регулирования именно поддержки конкуренции в Российской Федерации изучались недостаточно глубоко.

Теоретическую основу настоящего диссертационного исследования составили следующие труды российских ученых цивилистов, посвященные правовому регулированию защиты конкуренции в Российской Федерации, в том числе вопросам антимонопольного регулирования, ответственности за нарушение законодательства, системы органов государственной власти, обеспечивающих реализацию мер по защите конкуренции, в частности, исследования Р. Г. Агаева, А. Ю. Алимова, К. М. Беликовой, А. Н. Варламовой, А. В. Габова, П. М. Владимировой, Н. Н. Вознесенского, Д. А. Гаврилова, Е. С. Донецкова, В. И. Еременко, Е. А. Жалниной, О. Н. Зименковой, З. М. Казачковой, Ю. А. Кинева, М. В. Ковальковой, Е. В. Муратовой, С. А. Парашука, К. А. Писенко, Б. И. Пугинского, Д. И. Серегина, М. М. Степановой, А. С. Сулакшиной, А. С. Сухорукова, С. С. Татариновой, Е. Е. Титова, И. А. Ульянова, Р. Ф. Хашукаева, И. А. Шкареденок и других.

В развитие теории конкуренции наибольший вклад был сделан современными учеными-экономистами, а именно В. В. Бурба, А. С. Васьковского, Н. В. Ведины, В. В. Галкиной, В. А. Гордеева, Г. Ю. Гуляева, Е. В. Даровских, М. Б. Демина, А. В. Зимакова, А. Р. Злоченко, Н. А. Каменева, Ю. В. Касьянова, А. М. Киреевой-Каримовой, И. В. Князевой, А. И. Конюшенко, Т. Ю. Куделиной, А. Х. Курмановой, В. В. Кучерова, Е. Г. Моисеевой, С. Г. Падисова, М. А. Перун, Г. А. Сметаниной, Т. В. Темяковой, А. П. Терехова, Н.А. Третьяк, С. Г. Черновой, Е. В. Чиченова и других.

Не умаляя значения трудов названных ученых, приходится констатировать, что в связи динамичностью законодательства о защите конкуренции, а также быстрыми темпами развития конкурентных отношений, положения многих ранее осуществленных исследований со временем утрачивают свою актуальность.

В отечественной научной литературе вопросы антимонопольного регулирования в зарубежных странах исследовались в трудах Т. Аркадиуш, К. М. Беликовой, Е. Ю. Борзило, А. Н. Варламовой, И. Г. Генфенбуйм, О. А. Городова, Л. Е. Гукасян, В. И. Еременко, А. В. Зимакова, О. Н. Зименковой, З. М. Казачковой, В. В. Качалина, Ю. А. Кинева, М. В. Ковальковой, А. Н.

Козырина, Б. К. Максимова, Г. И. Мартыненко, В. С. Никулиной, С. А. Павлова, С. А. Паращука, К. А. Писенко, М. М. Степановой, С. С. Татариновой, Р. А. Топсахалова, К. Ю. Тотьева, Р. А. Шепенко, А. Ю. Юданова, В. И. Ярочкина и ряда других.

Одной из фундаментальных научных работ в исследуемой сфере является написанная в 2016 году более чем тридцатью учеными монография «Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений»<sup>5</sup>, ответственным редактором которой выступил А.В. Габов. Данной работой был охвачен широкий круг вопросов, включающих в себя проблематику понятия конкуренция как правовой категории, институциональные и отраслевые особенности регулирования конкурентных отношений, а также вопросы антимонопольного регулирования и ответственности за нарушение законодательства в исследуемой сфере.

Ряд интересных и значимых исследований в сфере защиты конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации появился в российской правовой науке в последние десять лет.

В исследовании Варламовой А. Н. рассматривается вопрос правового содействия развитию конкуренции на товарных рынках. «Предметом исследования являются законодательные и организационно-правовые меры, обеспечивающие возникновение, развитие и поддержку конкуренции, исследуются группы мер, общие для всех отраслей экономики, а также специальные меры, использование которых необходимо для формирования конкуренции в отдельных областях хозяйственной деятельности»<sup>6</sup>. Это исследование выполнено в 2008 г., поэтому оно не учитывает изменения, внесенные в российское законодательство за последние десять лет. При этом необходимо отметить, что вопросы, поднятые А. Н. Варламовой в своем диссертационном исследовании, нашли свое развитие в учебном пособии «Правовое обеспечение развития конкуренции»<sup>7</sup>.

Диссертационное исследование Вознесенского К. Л. «посвящено административно-правовому регулированию осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в Российской Федерации, в котором рассматриваются понятие и значение государственной деятельности в сфере защиты конкуренции, правовые аспекты реализации Федеральной антимонопольной службой полномочий по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, а также проблемы привлечения к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства»<sup>8</sup>. Данное исследование выполнено в 2010 г. и затрагивает только вопросы антимонопольного регулирования в части

---

<sup>5</sup> Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / А.А. Амангельды, О.А. Беляева, А.Н. Варламова и др.; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, Юриспруденция, 2016. 384 с.

<sup>6</sup> Варламова А. Н. Правовое содействие развитию конкуренции на товарных рынках: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2008. 618 с.

<sup>7</sup> Варламова А. Н. Правовое обеспечение развития конкуренции: учебное пособие. М.: Статут, 2010. 301 с.

<sup>8</sup> Вознесенский К. Л. Административно-правовое регулирование осуществления государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2010. 198 с.

осуществления контроля, не охватывая проблему поддержки конкуренции в Российской Федерации в целом.

В исследовании Сухорукова А. С.<sup>9</sup> рассматривается конституционно-правовое регулирование конкуренции в Российской Федерации. Особое внимание уделено теоретическим и конституционно-правовым основам понятия «конкуренция» в Российской Федерации, а также роли Конституционного Суда РФ в совершенствовании конституционно-правового регулирования конкуренции и защите конституционного права на конкуренцию. Определяя понятие конкуренция как систему базовых общественных отношений, возникающих между государством и хозяйствующими субъектами, автор рассматривает конкуренцию только в плоскости обязательств, в рамках которых государство берет на себя функции по созданию условий для защиты и развития конкуренции. Заслуживают внимания и развития тезисы А. С. Сухорукова о необходимости разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также принятия федерального закона «О поддержке конкуренции».

Диссертационное исследование Кинев А. Ю.<sup>10</sup> посвящено проблемам и путям совершенствования административно-правовой защиты конкуренции. Особое внимание уделяется субъектам и системе административно-правовой защиты конкуренции, а также актуальным проблемам и путям совершенствования антимонопольного законодательства. В то же время данное исследование освещает именно вопрос защиты конкуренции, не затрагивая полный спектр всех административно-правовых механизмов поддержки конкуренции в Российской Федерации. Анализируя понятийный аппарат, автор дает характеристику признаков трех понятий: конкуренция, конкурентная политика и антимонопольная политика. При этом, рассматривая понятие конкуренция, предлагает использовать его легальное определение как базовое.

Значимый вклад в развитие науки административного права сделал Писенко К. А. в диссертационном исследовании «Административно-правовое обеспечение баланса интересов в системе антимонопольного регулирования в Российской Федерации», особое внимание в котором уделяется построению концепции административно-правового баланса публичного интереса защиты конкуренции и иных публичных и частных интересов в сфере антимонопольного регулирования.<sup>11</sup> Подробно проработаны нормы и принципы общей части отечественного и зарубежного административного права, нормы и принципы смежных направлений и отраслей правового и законодательного регулирования, и другие. С учетом целей и специфики работы, представленной Писенко К. А., до настоящего момента малоисследованной

---

<sup>9</sup> Сухоруков А. С. Конституционно-правовое регулирование конкуренции в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 2010. 206 с.

<sup>10</sup> Кинев А. Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2014. 329 с.

<sup>11</sup> Писенко К. А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2018. 497 с.

остается проблематика административно-правового обеспечения при реализации конституционного принципа поддержки конкуренции в части реализации других административно-правовых механизмов, а не только одного из ее элементов – защиты конкуренции.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время в отечественной юридической литературе изучению основ именно поддержки конкуренции в Российской Федерации в административно-правовом аспекте уделено недостаточное внимание.

**Объектом настоящего диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере административно-правового регулирования поддержки конкуренции в Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются законодательные и административно-правовые меры, обеспечивающие реализацию конституционного принципа поддержки конкуренции, особенности существующих административно-правовых механизмов поддержки конкуренции, а также практика их применения, которая определяет направление дальнейшего развития и совершенствования российского законодательства.

**Цель диссертационного исследования** заключается в том, чтобы на основе анализа теоретических и практических аспектов развития конкуренции в Российской Федерации, административно-правовых механизмов регулирования конкурентных отношений, разработать совокупность теоретических положений в области административно-правовых основ поддержки конкуренции и сформулировать конкретные рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Названная цель определяет **задачи диссертационного исследования**, которые заключаются в следующем:

- выявить основные юридические признаки понятия «конкуренция» и разработать предложения по его актуализации;
- определить содержание и сущность административно-правовых основ поддержки конкуренции, провести сравнительно-правовой анализ понятий «поддержка конкуренции» и «защита конкуренции»;
- исследовать сущность понятий «конкурентное поведение», «недобросовестная конкуренция», «добросовестная конкуренция» и других, определить критерии их соотношения;
- провести анализ становления и развития административно-правовых механизмов поддержки конкуренции в России;
- провести анализ мер административно-правовой ответственности и определить их место в общей системе ответственности в сфере поддержки конкуренции;
- выявить особенности административно-правового регулирования и правового закрепления полномочий органов государственной и местной власти, осуществляющих отдельные функции в сфере поддержки конкуренции;
- провести анализ особенностей административно-правового распределения полномочий органов антимонопольного регулирования в зарубежных странах;



– исследовать место антимонопольных органов в системе органов исполнительной власти и выявить проблемы их взаимодействия при осуществлении полномочий в сфере поддержки конкуренции;

– выявить проблемы правового регулирования деятельности общественных организаций в сфере поддержки конкуренции;

– обосновать практические рекомендации по совершенствованию российского законодательства в сфере административно-правового регулирования поддержки конкуренции.

**В качестве методологической основы исследования** используются диалектико-материалистический метод, выражающийся во всестороннем и объективном подходе к изучаемым явлениям, а также основанные на нем общенаучные и частнонаучные методы. В качестве общенаучных методов исследования используются системный, функциональный, исторический, метод анализа и синтеза. Кроме того, автором использованы такие частнонаучные методы, как формально-юридический анализ нормативно-правовых актов, сравнительно-правовой метод (сопоставление нормативных актов, действующих в Российской Федерации и других государствах), статистический методы.

**Нормативную и эмпирическую базу** диссертационного исследования составили международные правовые акты в области антимонопольного регулирования, Конституция Российской Федерации, отечественное законодательство, в том числе Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О защите конкуренции» и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, иные подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные акты, материалы судебной практики, в том числе судебные акты Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, данные официальной статистики и периодической печати.

**Научная новизна диссертации** заключается в выбранном автором подходе к исследованию «конкуренции» не с точки зрения ее защиты, как это в основном принято, а с точки зрения поддержки конкуренции, как это провозглашено в Конституции Российской Федерации. Конкуренция рассматривается автором через призму административно-правового регулирования, осуществляемого с целью формирования условий для свободного экономического развития хозяйствующих субъектов. Вмешательство государства в систему рыночных отношений рассматривается как действие в исключительном случае, необходимое для защиты конкуренции и поддержания ее на требуемом для развития государства уровне. Особое внимание уделено исследованию административно-правовых механизмов поддержки конкуренции и формированию понятийного ряда, включающего такие понятия, как «конкуренция», «поддержка конкуренции» и «защита конкуренции», «общие условия обращения

товаров», «конкурентное поведение», «добросовестная конкуренция» и других. Исследование задач и функций соответствующих органов государственной и местной власти, проведенное на основе анализа зарубежного опыта организации и деятельности властных антимонопольных структур, позволило определить место и роль Федеральной антимонопольной службы России в общей системе государственных органов, принимающих участие в административно-правовом регулировании поддержки конкуренции, доказать необходимость разграничения полномочий в данной сфере как между органами государственной власти, так и между Российской Федерацией и ее субъектами. Автором сформулирован целый ряд научных выводов и практических рекомендаций по совершенствованию российского законодательства в сфере административно-правового регулирования поддержки конкуренции, включая предложения по внесению изменений в законодательство о контрактной системе и закупках, а также по расширению круга субъектов общественного контроля и наделения их соответствующими правами.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Сформулировано авторское понятие «поддержка конкуренции», которая представляет собой урегулированный нормами административного права и осуществляемый уполномоченными органами и организациями процесс использования административно-правовых механизмов воздействия на участников правоотношений, направленный на обеспечение должного уровня конкурентной среды и количества хозяйствующих субъектов, организацию государственного контроля за деятельностью естественных монополий и экономической концентрацией, защиту конкуренции, стимулирование хозяйствующих субъектов к участию в конкурентных процедурах, в целях обеспечения экономического развития страны.

2. Выстроен базовый понятийно-категориальный ряд, необходимый для правильного понимания и исследования термина «поддержка конкуренции»: «конкуренция» – «добросовестная конкуренция», «недобросовестная конкуренция», и его развивающаяся ветвь: «антиконкурентное поведение», «конкурентное поведение», «неконкурентное поведение» – «позитивное неконкурентное поведение» («доминирующее положение», «экономическая концентрация»), «негативное неконкурентное поведение» («недобросовестная конкуренция»). При этом установлено, что если «антиконкурентное поведение» тождественно понятию «монополистическая деятельность», а «конкурентное поведение» всегда соотносится с понятием «добросовестная конкуренция», то «неконкурентное поведение» может иметь как признаки «добросовестной конкуренции», так и признаки «недобросовестной конкуренции», следовательно, неконкурентное поведение является, своего рода, промежуточной категорией и не всегда влечет ответственность хозяйствующего субъекта.

3. Установлено, что ключевым элементом определений «конкуренция», «добросовестная конкуренция», «недобросовестная конкуренция», «конкурентное поведение», «неконкурентное поведение» и других базовых понятий является категория «общие условия обращения товаров», которую предлагается сформулировать как совокупность самостоятельно сложившихся на релевантном рынке цен (механизмов их формирования), существенных условий и принципов обращения объектов гражданских прав (в том числе работ и услуг), предназначенных для

продажи, обмена или иного введения в оборот.

4. Выявлены две основные группы административно-правовых механизмов поддержки конкуренции:

– обеспечение должного уровня конкуренции, осуществление государственного контроля за деятельностью естественных монополий и контроля за экономической концентрацией, которые направлены на поддержку соответствующего уровня конкуренции на конкретном товарном рынке;

– защита конкуренции и стимулирование участия в конкурентных процедурах, которые направлены на поддержку добросовестного соперничества между хозяйствующими субъектами.

5. Установлено, что помимо Федеральной антимонопольной службы РФ, осуществляющей в основном функции по защите конкуренции, отдельные органы государственной власти, хотя формально и не наделены конкретными административно-распорядительными полномочиями в исследуемой сфере, но в ходе реализации своих основных функций воздействуют на соответствующие товарные рынки и предпринимательскую активность, что в результате оказывает влияние на конкуренцию в целом.

6. Сделан вывод о том, что для дальнейшей эффективной реализации государственной политики по поддержке конкуренции и с целью повышения эффективности реализации административно-правовых механизмов поддержки конкуренции, необходимо учитывать специфику и влияние на хозяйственную деятельность административно-территориального фактора, историческую особенность социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также мировой опыт разграничения полномочий между федеральным центром и соответствующими территориями. В связи с этим обосновывается необходимость перераспределения полномочий по реализации государственной политики в сфере поддержки конкуренции на федеральном уровне, а также делается вывод о возможности предоставления отдельных полномочий в данной сфере субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, и предлагается:

6.1. Закрепить за Российской Федерацией функции по выработке и установлению основ федеральной политики в сфере поддержки конкуренции, определению общих принципов, мер и целей такой поддержки, осуществлению координации деятельности органов государственной власти в исследуемой сфере, а также реализации охранительных и контрольных мероприятий.

6.2. Закрепить за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями часть функций по реализации государственной политики в сфере поддержки конкуренции, в объеме исключительно необходимом для поддержания конкуренции на требуемом для развития государства и соответствующих территорий уровне.

7. Сделан вывод о том, что в рамках существующей юридической конструкции в сфере общественного контроля возможности оказывать реальное влияние на поддержку и развитие конкуренции в Российской Федерации у негосударственных некоммерческих организаций сильно ограничены. Предлагается наделить общественные объединения полномочиями в части

обращения в суды и иные компетентные органы с заявлениями в защиту прав и законных интересов в сфере поддержки конкуренции как отдельных хозяйствующих субъектов (группы лиц), так и неопределенного круга лиц.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что сделанные в нем выводы могут быть использованы для дальнейшей научной проработки проблем административно-правового регулирования поддержки конкуренции в Российской Федерации, разработки концепции развития конкуренции в условиях современной России и формирования научной теоретической базы для совершенствования административно-правового регулирования поддержки конкуренции.

**Практическая значимость исследования** обусловлена тем, что в работе сформулированы положения, на основе которых даны конкретные рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, направленного на создание условий для развития конкурентных отношений, расширения круга субъектов общественного контроля и их полномочий, разграничения полномочий между органами государственной и местной власти.

Выводы проведенного исследования могут быть использованы не только в нормотворческой и правоприменительной деятельности, но и в учебном процессе, при разработке и преподавании таких курсов, как «Административное право России», «Конституционное право России», «Предпринимательское право России», «Конкурентное право России», а также при разработке учебных, учебно-методических пособий по данной тематике.

**Апробация результатов исследования** осуществлена в ходе обсуждения диссертационного исследования на заседании кафедры Административного и финансового права Российского университета дружбы народов 27 апреля 2018 года, 24 сентября 2018 года, 24 декабря 2018 года. Автором доложены результаты исследований на научно-практических конференциях, в том числе: Всероссийской научно-практической конференции «Антимонопольная деятельность и защита конкуренции в Российской Федерации: экономическое содержание и сущность публично-правового регулирования» (г. Пенза, 2012), Международной научно-практической конференции: «Традиции и новации в системе современного Российского права» (Москва: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина, 2013), II Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юриспруденции в России и за рубежом» (г. Новосибирск, 2015), V Международной научно-практической конференции «О некоторых вопросах и проблемах современной юриспруденции» (г. Челябинск, 2018), Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юриспруденции в России и за рубежом» (Новосибирск, 2020).

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в 15 научных публикациях, в том числе 1 статья опубликована в журнале, индексируемом в БД Scopus, 8 в журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ и Перечнем РУДН.

**Структура диссертации** обусловлена ее целями и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, семи параграфов, заключения, десяти приложений и библиографического списка.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность и научная новизна темы исследования, сформулированы цели и задачи работы. Охарактеризована степень разработанности темы, обозначены предмет и объект диссертационного исследования, его нормативная и эмпирическая основа, а также методологическая база. Сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

**Глава 1 «Теоретические и административно-правовые основы поддержки конкуренции в Российской Федерации»** состоит из четырех параграфов. В данной главе исследуется понятие, признаки, виды и задачи конкуренции, основные элементы административно-правовых механизмов поддержки конкуренции в Российской Федерации, такие как защита конкуренции, стимулирование к участию в конкурсных процедурах, государственный контроль за деятельностью естественных монополий и экономической концентрацией, стимулирование к созданию новых субъектов предпринимательства и создание условий для развития существующих предприятий, проводится сравнительно-правовой анализ понятий «поддержка конкуренции», «защита конкуренции», «антимонопольная деятельность», «общие условия обращения товаров», а также рассматриваются особенности ответственности за нарушение законодательства, регулирующего административно-правовые механизмы поддержки конкуренции.

В параграфе *1.1 «Понятие, признаки, виды и задачи конкуренции»* выявляется сущность и история происхождения понятия «конкуренция», рассматриваются его признаки и задачи, проводится сравнительный анализ дефиниций «конкуренция» с естественнонаучной, социально-психологической, политической, экономической и юридической точек зрения, исследуются особенности понятий добросовестная и недобросовестная конкуренция, а также сложности исчерпывающего законодательного закрепления дефиниции «конкуренция» и иных связанных с ним понятий. А.В. Габов также поднимает вопрос некоторого хаоса в терминологии в сфере конкурентных отношений, который, по его мнению, объясняется сложностью регулируемых отношений, различными подходами, а также прочими обстоятельствами. Ученый справедливо отмечает, что это неприемлемо, так как в праве «используемые слова имеют значение и ведут к определенным последствиям».<sup>12</sup>

А.Н. Варламова считает, что было бы более правильно и логично при характеристике термина «конкуренция» заменить «возможность ... воздействовать на общие условия обращения товаров», на «возможность ... определять общие условия обращения товаров». Таким образом, если какой-либо из участников может самостоятельно определять условия обращения товаров на конкретном рынке, то имеет место нарушение условий конкуренции и в итоге может привести либо к доминирующему положению, либо к монополизму. В то время как воздействие на общие условия обращения товаров не только допустимо, но и происходит постоянно в процессе

---

<sup>12</sup> Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / А.А. Амангельды, О.А. Беляева, А.Н. Варламова и др.; отв. ред. А.В. Габов // СПС «КонсультантПлюс».

конкурентной борьбы.<sup>13</sup>

Автор, основываясь на вышеназванных научных исследованиях, для целей изучения «поддержки конкуренции» сформулировал определение «конкуренция» как урегулированный нормами права процесс взаимодействия хозяйствующих субъектов, направленный на получение наиболее выгодных условий реализации товаров (работ, услуг) и иных преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности на соответствующем товарном рынке.

Кроме этого, автором обосновывается построение базового понятийно-категориального ряда: «конкуренция» – «добросовестная конкуренция», «недобросовестная конкуренция», и его развивающейся ветви: «антиконкурентное поведение», «конкурентное поведение», «неконкурентное поведение» – «позитивное неконкурентное поведение» («доминирующее положение», «экономическая концентрация»), «негативное неконкурентное поведение» («недобросовестная конкуренция»).

В параграфе *1.2 «Сравнительно-правовой анализ понятий «поддержка конкуренции», «защита конкуренции» и «антимонопольная деятельность, «общие условия обращения товаров»* выявляются юридические признаки указанных в названии параграфа понятий, осуществляется их сравнительный анализ и обосновывается взаимосвязь.

Основываясь на позиции А.В. Габова,<sup>14</sup> который рассматривает понятие «конкуренция» как экономическое явление, с одной стороны, и как процесс, направленный на достижение соответствующего результата экономической деятельности, с другой стороны, автор применяет указанный подход для исследования термина «поддержка конкуренции», который предлагает рассматривать с двух точек зрения: 1) как непосредственную поддержку состояния (уровня) конкуренции, предполагающую реализацию комплекса мероприятий, направленных на обеспечение должного уровня конкуренции на рынке, а также осуществление государственного контроля за естественными монополиями и контроля за экономической концентрацией; 2) в качестве поддержки конкуренции как действий (соперничества) участников правоотношений, заключающегося в деятельности уполномоченных органов государственной власти по защите конкуренции и стимулированию участия в конкурентных процедурах. В связи с этим автором сформулировано понятие «поддержка конкуренции», под которой понимается урегулированный нормами административного права и осуществляемый уполномоченными органами и организациями процесс использования административно-правовых механизмов воздействия на участников правоотношений, направленный на обеспечение должного уровня конкурентной среды и количества хозяйствующих субъектов, организацию государственного контроля за деятельностью естественных монополий и экономической концентрацией, защиту конкуренции, стимулирование хозяйствующих субъектов к участию в конкурентных процедурах, в целях обеспечения экономического развития страны.

---

<sup>13</sup> Варламова А. Н. Конкурентное право России. М.: Зерцало-М, 2009. С. 26–27.

<sup>14</sup> Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / А.А. Амангельды, О.А. Беляева, А.Н. Варламова и др.; отв. ред. А.В. Габов // СПС «КонсультантПлюс».

Государственная деятельность по поддержке конкурентной среды является экономической основой конституционного строя Российской Федерации.<sup>15</sup> В связи с чем возникает задача государства – в интересах всех и каждого осуществлять политику по поддержанию конкуренции в целом и в отдельных секторах экономики, учитывая их специфику и прочие обстоятельства.<sup>16</sup>

В этой связи автором выявляется соотношение понятий «поддержка конкуренции» и «защита конкуренции» как общего с частным, а также взаимосвязь понятий «антимонопольная деятельность» и «поддержка конкуренции», при которой с одной стороны, антимонопольная деятельность направлена на поддержание состояния (уровня) конкуренции при осуществлении государственного контроля за естественными монополиями и экономической концентрацией, с другой – непосредственно связана с поддержкой конкуренции как действий (соперничества) участников правоотношений, что проявляется в реализации уполномоченными органами механизмов защиты конкуренции.

Кроме того выявлены существенные юридические признаки и сформулировано понятие «общие условия обращения товаров» как совокупность самостоятельно сложившихся на релевантном рынке цен (механизмов их формирования), существенных условий и принципов обращения объектов гражданских прав (в том числе работ и услуг), предназначенных для продажи, обмена или иного введения в оборот.

В параграфе *1.3 «Административно-правовые механизмы поддержки конкуренции в Российской Федерации»* исследуются сущность и цели механизмов административно-правового регулирования поддержки конкуренции, выявляются основные структурные элементы рассматриваемого понятия, которые с точки зрения непосредственной поддержки состояния (уровня) конкуренции, предполагают реализацию комплекса мероприятий, направленных на обеспечение должного уровня конкуренции на рынке, а также осуществление государственного контроля за деятельностью естественных монополий и контроля за экономической концентрацией, а при рассмотрении поддержки конкуренции как действий участников рынка, заключаются в деятельности уполномоченных органов государственной власти по защите конкуренции и стимулированию участия хозяйствующих субъектов в конкурентных процедурах.

В подпараграфе *1.3.1 «Защита конкуренции как элемент административно-правовых механизмов поддержки конкуренции»* исследуется юридическая сущность защиты конкуренции. Автор приходит к выводу о том, что указанные меры достигаются путем установления ряда запретов, разделенных в диссертации для удобства исследования на три группы: запрет на осуществление монополистической деятельности, запрет на недобросовестную конкуренцию, запрет на акты и действия (бездействия), соглашения или согласованные действия, ограничивающие конкуренцию, со стороны органов государственной

---

<sup>15</sup> Антимонопольное (конкурентное) право: учебник / К. А. Писенко, Б. Г. Бадмаев, К. В. Казарян. М.: Консультант Плюс, 2014. С. 77.

<sup>16</sup> Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / А.А. Амангельды, О.А. Беляева, А.Н. Варламова и др.; отв. ред. А.В. Габов // СПС «КонсультантПлюс».

власти, органов местного самоуправления и иных указанных в законе субъектов, а также установлении ответственности за нарушение таких запретов.

В подпараграфе **1.3.2 «Стимулирование хозяйствующих субъектов к участию в конкурсных процедурах»** проанализирован комплекс мероприятий, осуществляемых уполномоченными органами государственной власти, направленных на повышение доступности участия хозяйствующих субъектов в разнообразных формах подготовки и заключения сделок, основанных на принципе состязательности участников. Делается вывод о том, что существующая юридическая конструкция в сфере контрактной системы закупок затрудняет обеспечение должного уровня конкуренции на рынке товаров, работ и услуг. По мнению автора исследования, для оздоровления существующей конкурентной среды, ограничения возможности участия в торгах организаций, осуществляющих исключительно посреднические функции, увеличения числа добросовестных субъектов предпринимательства и создания условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства через участие в конкурентных процедурах необходимо внести ряд изменений. Во-первых, следует дополнить абзац 1 пункта 1 статьи 1 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части расширения его целей фразой «развития добросовестной конкуренции, расширения возможностей для физических и юридических лиц к участию в закупках работ, товаров и услуг и стимулирования такого участия». Во-вторых, в Федеральном законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», закрепить только две формы осуществления закупок – конкурс и аукцион, с одновременным введением нормы о проведении заказчиком обязательного аудита поставщиков.

При этом, наряду с указанными выше предложениями по изменению Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ, предлагается упростить процесс закупок между организациями в рамках одной государственной корпорации или организации с долей участия государства более 50%, исключив их из числа субъектов, на которые распространяется указанный федеральный закон.

В подпараграфе **1.3.3 «Государственный контроль за экономической концентрацией и деятельностью естественных монополий»** выявляются особенности правового регулирования, цели и задачи государственного контроля за деятельностью естественных монополий и экономической концентрацией, анализируются результаты деятельности уполномоченного органа исполнительной власти, причины уменьшения количества дел об административных правонарушениях в данной сфере и общая положительная динамика, связанная с принятием «четвертого антимонопольного пакета», установившего необходимость получения согласия антимонопольного органа при заключении хозяйствующими субъектами-конкурентами соглашений о совместной деятельности при указанных в законе условиях. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о значительной проработанности большинства аспектов анализируемых элементов административно-правовых механизмов поддержки конкуренции, в частности для организационного удобства сформирован и ведется реестр субъектов естественных монополий, для совершенствования практики применения



формируются общие статистические показатели, в законодательстве отсутствуют явные упушения, наличие которых приводило бы к злоупотреблению правом в сфере естественных монополий и экономической концентрации.

В подпараграфе **1.3.4 «Стимулирование к созданию новых и формирование условий для развития существующих хозяйствующих субъектов»** исследуется государственная политика поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, а именно: формирование конкурентной среды в экономике России и обеспечение конкурентоспособности субъектов малого и среднего бизнеса, а также стабилизация и поддержание уровня конкурентной среды, указанные в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. Анализируются приоритетные задачи органов государственной власти в данной сфере, формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, а также официальные статистические данные, согласно которым количество субъектов среднего предпринимательства растет, но достаточно медленно, а число субъектов малого предпринимательства существенно снизилось за последнее время, что свидетельствует о нестабильной ситуации в секторе малого и среднего предпринимательства, с одной стороны, и недостаточности существующих гарантий и мер государственной поддержки в данной сфере, с другой стороны.

В параграфе **1.4 «Административная ответственность в сфере поддержки конкуренции: сравнительно-правовой анализ и особенности применения»** исследуется административная ответственность, как одно из широко применяемых и наиболее эффективных средств правовой защиты отношений в сфере поддержки конкуренции. Автор отмечает сформировавшийся дисбаланс частных и публичных интересов в сфере экономической деятельности и регулирования конкурентных отношений, и как следствие, отсутствие зеркальности применяемых мер ответственности к частным хозяйствующим субъектам, а также их должностным лицам, и мер ответственности применяемым к публичным субъектам, а также организациям с государственным и муниципальным участием. В тоже время А.В. Габов считает, что «в силу конституционного принципа справедливости, проявляющегося, в частности, в необходимости обеспечения баланса прав и обязанностей всех участников рыночного взаимодействия, свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, равно как и гарантируемая им защита, должна быть уравновешена обращенным к этим лицам (прежде всего к тем из них, кто занимает доминирующее положение в той или иной сфере) требованием ответственного отношения к правам и свободам тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность».<sup>17</sup>

Анализ административных правонарушений, позволил выделить более 60 составов, которые в той или иной степени могут и должны рассматриваться в качестве административно-правовых мер поддержки конкуренции. При этом в ходе проведенного исследования, не только

---

<sup>17</sup> Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография / А.А. Амангельды, О.А. Беляева, А.Н. Варламова и др.; отв. ред. А.В. Габов // СПС «КонсультантПлюс».

расширен спектр составов административных правонарушений, но и существенно дополнен перечень уполномоченных органов и организаций, ответственных за контроль и реализацию тех или иных административно-правовых механизмов.

Как справедливо отмечает К. А. Писенко, – «Российская система публичных субъектов защиты конкуренции на первый взгляд имеет признаки деконцентрации. Вместе с тем, более внимательное рассмотрение этой системы позволяет говорить о том, что внешнее распределение полномочий между различными публичными субъектами не достигает целей баланса интересов, для которых в мировом опыте применяется принцип деконцентрации. Так, в настоящее время в российской модели организации властных субъектов в сфере антимонопольного регулирования аналитическая функция реализуется теми же субъектами, которые осуществляют антимонопольный контроль и юрисдикционное правоприменение».<sup>18</sup> На основе чего автор обосновывает вывод о том, что хотя указанные субъекты напрямую и не наделены властными полномочиями в сфере поддержки конкуренции, однако принимаемые ими решения, оказывают косвенное влияние на уровень предпринимательской активности на тех или иных товарных рынках, и как следствие, на уровень конкуренции на них, на состояние конкуренции в стране, формирование и развитие административно-правовых механизмов ее поддержки. Обеспечение баланса государственных и общественных интересов при реализации конституционного принципа поддержки конкуренции требует системной координации деятельности уполномоченных органов и организаций.

**Глава 2 «Субъекты административных правоотношений в сфере поддержки конкуренции»** включает в себя три параграфа. Она посвящена исследованию полномочий различных органов власти, обеспечивающих реализацию конституционного принципа поддержки конкуренции в Российской Федерации, а также деятельности общественных организаций в указанной сфере.

В параграфе **2.1 «Система органов государственной власти в сфере поддержки конкуренции»** исследуются в системной взаимосвязи цели, задачи, полномочия и особенности взаимодействия основных органов государственной власти в сфере поддержки конкуренции, рассматривается специфика административно-правового статуса ФАС России через призму функций данного органа в сфере поддержке конкуренции. Кроме этого проводится анализ полномочий органов государственной власти зарубежных стран, которые осуществляют регулирование конкурентных отношений.

Подпараграф **2.1.1 «Система органов государственной власти Российской Федерации, обеспечивающих реализацию административно-правовых механизмов поддержки конкуренции»** раскрывает систему основных функций реализации конституционного принципа поддержки конкуренции федеральными органами власти. Необходимость деконцентрации

---

<sup>18</sup> Писенко К. А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук, 2018. С 282.

полномочий антимонопольного органа была обоснована Писенко К.А. через «формирование основы для построения комплекса организационных административно-правовых средств обеспечения баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования». При этом, ученый предлагает выделить четыре группы полномочий: выявление угроз для конкуренции и определение допустимости в сфере контроля экономической концентрации; юрисдикционные и нормотворческие; отраслевое антимонопольное регулирование и контроль; аналитические и разъяснительные.<sup>19</sup>

В настоящее время функции по поддержке конкуренции закреплены на уровне Президента Российской Федерации как носителя полномочий по выработке основных направлений государственной политики, Федерального Собрания Российской Федерации как субъекта законотворческой деятельности, Правительства Российской Федерации как основного организатора исполнения соответствующих законодательных актов, Министерства экономического развития Российской Федерации как органа осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере поддержки конкуренции, разработке и реализации мер по развитию конкуренции на товарных рынках, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации как специализированного ведомства, на которое возложены функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, иных федеральных органов исполнительной власти, на которые возложены задачи по разработке и реализации мер по развитию конкуренции на товарных рынках, ответственность за выполнение соответствующих ведомственных целевых программ. Отдельными полномочиями в сфере поддержки конкуренции наделены органы прокуратуры, которые осуществляют их в рамках реализации надзорной функции за соблюдением законодательства, а также судебные органы, обеспечивающие реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина.

Автором сделан вывод о том, что в Российской Федерации в силу исторически сложившейся большой доле государственного или квази-государственного сектора экономики имеет место преобладание в правоприменительной практике административно-правовых механизмов защиты хозяйствующих субъектов и государства, а также наказания нарушителей антимонопольного законодательства. Полномочия по поддержке конкуренции в Российской Федерации и созданию условий для ее развития фрагментарно находят свое несистемное отражение у различных органов власти.

Важно учитывать, что вмешательство государства в естественный процесс взаимодействия хозяйствующих субъектов на открытом рынке должно соответствовать принципам необходимости и достаточности, поскольку любые преференции отдельным

---

<sup>19</sup> Писенко К. А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2018. С. 28.

субъектам рыночных отношений, направленные на развитие, например, субъектов малого и среднего бизнеса, могут серьезно ухудшать экономическое состояние крупных предприятий – производителей аналогичной продукции, не имеющих соответствующих преференций.

Подпараграф **2.1.2 «Специфика административно-правового статуса Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации в сфере поддержки конкуренции»** посвящен истории формирования и развития ФАС России, как основного органа, реализующего государственную политику по поддержке и развитию конкуренции. Проводится анализ «административной реформы» 2004 года, в результате которой Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства России было упразднено и одновременно образована Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации.

На первых этапах своего развития антимонопольный орган обладал внушительным объемом «созидательных» полномочий, непосредственно направленных на поддержку конкурентных отношений. Постоянные структурные преобразования органов государственной власти и соответствующие изменения правового статуса антимонопольного органа, сложности понимания природы такого нового явления в жизни государства как конкуренция, наличие избыточных функций мешали эффективной реализации полномочий по поддержке конкуренции на практике. В результате основные усилия антимонопольного органа были в большей части сконцентрированы на реализации «защитно-репрессивных» полномочий в сфере борьбы с нарушениями антимонопольного законодательства.

Предложение о законодательном определении единого перечня функций и полномочий антимонопольного органа на основе их системного соотношения и устранения противоречий в различных нормативных правовых актах, определяющих административно-правовой статус антимонопольного органа, сформулированное К.А. Писенко,<sup>20</sup> получило свое развитие в рамках проведенного исследования в виде обоснования необходимости проведения четкого разделения пределов компетенции Минэкономразвития России и ФАС России, которое заключалось бы в закреплении за Минэкономразвития России функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере поддержки и развития конкуренции. Для чего необходимо внести изменения в Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 и изложить п. 1 в следующей редакции: «Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, *поддержки и развития конкуренции, ....*». Это позволит ФАС России полностью сосредоточить свои усилия на реализации полномочий в сфере защиты конкуренции.

---

<sup>20</sup> Писенко К. А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2018. С. 29.

В подпараграфе *2.1.3 «Сравнительный анализ административно-правового статуса органов государственной власти, осуществляющих регулирование конкурентных отношений в зарубежных странах»* проводится сравнительный анализ зарубежного опыта формирования и функционирования органов государственного управления в сфере поддержки конкуренции. В качестве объектов исследования автором были выбраны следующие страны: США, Франция, Германия и Китай.

В Соединенных Штатах Америки полномочия в сфере защиты конкурентных отношений «в основном возложены на Антимонопольный отдел Департамента юстиции, который возглавляет Генеральный прокурор».<sup>21</sup> При этом, отдельные сотрудники ФБР, наделенные специальными полномочиями по проведению оперативно-розыскных мероприятий, благодаря единой организационной структуре прикомандированы к Антимонопольному отделу и, по сути, выступают в качестве его постоянных сотрудников. С учетом особенностей правовой системы в США (прецедентная система права) важное место в системе защиты конкуренции и противодействию монополизму играют суды.<sup>22</sup>

«Основным органом антимонопольного регулирования и контроля во Французской Республике является коллегиальный по своей структуре орган – Совет по конкуренции, который формируется из представителей различных органов государственной власти». Текущие функции по антимонопольному регулированию во Франции выполняет «Министерство экономики, в рамках которого создано специальное подразделение – Главное управление по конкуренции, защите прав потребителей и предотвращению обманов, в обязанности которого входят полномочия по осуществлению надзора за соблюдением конкурентного законодательства Франции и контроль за ценами».<sup>23</sup>

В Германии Федеральная картельная служба является главным федеральным антимонопольным органом, который, несмотря на то, что организационно входит в состав Министерства экономики и технологий Германии, фактически является полностью независимым в вопросах защиты конкуренции и борьбы с монополиями. Помимо данного федерального антимонопольного ведомства, деятельность по защите конкуренции в каждой федеральной земле осуществляется антикартельными земельными службами – земельными антимонопольными ведомствами. К компетенции данных органов отнесено рассмотрение дел о нарушении запрета образования картелей или злоупотреблении доминирующим положением на рынке, ограничивающимся пределами одной федеральной земли. Вопросами конкуренции в Германии занимается также Федеральное сетевое агентство. Функция данного органа состоит в установлении конкуренции на сетевых рынках (рынки газа, электроэнергии). Задача

---

<sup>21</sup> Кинев А. Ю. Защита конкуренции в зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 60–64.

<sup>22</sup> Борзова М., Подгузова К. Особенности антимонопольного контроля в ЕС и США // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>23</sup> Кинев А. Ю. Защита конкуренции в зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 60–64

Федерального сетевого агентства заключается в том, чтобы владелец сети предоставлял конкурентам недискриминационный доступ к своей сети».<sup>24</sup>

«Антимонопольный орган в Китайской народной республике, в силу политического и государственного устройства страны, по порядку своего формирования и составу является коллегиальным. Так Государственный совет КНР учреждает Антимонопольную комиссию, которая отвечает за организацию и координацию работы различных органов власти в антимонопольной сфере. Председателем Антимонопольной комиссии при Государственном Совете КНР является вице-премьер Государственного Совета, а вице-председателями – министр торговли, председатель Комиссии по национальному развитию и реформам, министр Государственного торгово-промышленного административного управления и заместитель генерального секретаря Государственного Совета. Кроме этого в состав Антимонопольной комиссии включены представители 14 ведомств, в том числе Министерства промышленности и информационных технологий, Министерства транспорта, Государственного ведомства по интеллектуальной собственности и др. Также в Китайской народной республике создан орган по обеспечению соблюдения антимонопольного законодательства (AMEA), а фактическое исполнение полномочий в данной сфере разделено между тремя ведомствами: Национальной комиссией развития и реформ (NDRC), Государственным управлением по промышленности и торговле (SAIC), Министерством торговли (MOFCOM)».<sup>25</sup>

На основе проведенного анализа опыта формирования административно-правового статуса органов, отвечающих за антимонопольное регулирование и контроль в зарубежных странах, автор делает вывод о разнообразии форм их построения в зависимости от исторических, политических и экономических предпосылок: создание системы властных полномочий в коллегиальных органах государственной власти (Франция), закрепление полномочий в государственных органах исполнительной власти (США, Германия), использование комбинированных форм, когда часть полномочий находится в своеобразном коллегиальном органе, а часть полномочий распределено между несколькими органами исполнительной власти (Китай). В отдельных странах для повышения эффективности антимонопольного регулирования и контроля создаются структурные подразделения на местном уровне.

Дополнительно следует отметить, что каждая из рассмотренных систем административно-правового регулирования антимонопольной деятельности в зарубежных странах направлена на решение двух задач: общего характера – регулирование экономики в целом, создание условий для осуществления конкуренции и повышения эффективности предпринимательской деятельности путем использования всех предоставленных административно-правовых механизмов для удовлетворения потребностей покупателей и извлечения прибыли компаниями; специального характера – выявление и пресечение противоправной деятельности

---

<sup>24</sup> Мартыненко Г., Мартыненко И. Правовая защита конкуренции: учебное пособие. М.: Юстицинформ, 2016.

<sup>25</sup> Кинев А. Ю. Защита конкуренции в зарубежных странах // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 60–64.

хозяйствующих субъектов, направленной на монополизацию, злоупотребление доминирующим положением, недобросовестную конкуренцию и т.п.

В параграфе **2.2 «Административно-правовой статус субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как участников реализации мер по поддержке конкуренции»** выявляются особенности административно-правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере поддержки конкуренции.

Сделан вывод, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления выступают полноправными участниками процесса реализации административно-правовых механизмов поддержки конкуренции. В этой связи, передача части полномочий по реализации конкурентной политики органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления обосновывается не только необходимостью поддержания общего уровня «здоровой» конкуренции как элемента единого рынка, но и непосредственной заинтересованностью субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Развитая конкуренция предполагает динамичные экономические отношения хозяйствующих субъектов, что, в свою очередь, позитивно влияет на финансовое благосостояние регионов.

Автор доказывает необходимость разграничения полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями относительно направлений деятельности в сфере реализации государственной политики поддержки и развития конкуренции с учетом следующих факторов: во-первых, с точки зрения административно-территориального деления проведение реального анализа конкуренции, товарных рынков и региональных экономических процессов целесообразно осуществлять непосредственно в регионе; во-вторых, с точки зрения реализации принципов федерализма – снижение нагрузки на федеральные органы исполнительной власти позволит сбалансированность и повысить эффективность работы государственных и муниципальных структур в сфере административно-правового регулирования поддержки и развития конкуренции.

При этом в рамках разграничения полномочий целесообразно сохранить полномочия по защите конкуренции и функции по выработке и установлению основ федеральной политики в сфере поддержки конкуренции, определению общих принципов, мер и целей такой поддержки за Российской Федерацией. Полномочия по практической реализации установленных мер поддержки и развития конкуренции закрепить за субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями. Для этого предлагаются конкретные изменения в действующее законодательство.

В параграфе **2.3 «Специфика административно-правового статуса общественных объединений в сфере деятельности по поддержке конкуренции»** рассматриваются особенности административно-правового регулирования деятельности общественных объединений и степень их влияния на поддержку конкуренции в Российской Федерации.

В статье 30 Конституции Российской Федерации закреплены право граждан на объединение для защиты своих интересов и гарантии свободы деятельности общественных объединений. В результате чего можно говорить о формировании конституционной основы деятельности общественных объединений в сфере поддержки конкуренции, возможности прямо или косвенно влиять на уровень конкуренции на различных товарных рынках, принимать участие в формировании правовой основы антимонопольного регулирования. В результате проведенного правового анализа автор исследования пришел к выводу о том, что некоммерческие объединения граждан, за исключением создаваемых при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти и местного самоуправления, в соответствии со статьей 9 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», не относятся к числу субъектов общественного контроля. Конечно, общественный контроль не должен подменять собой государственный контроль, однако такое правовое положение изначально существенно ограничивает общественные объединения в возможности осуществлять деятельность по поддержке конкуренции.

Расширение правозащитных полномочий общественных объединений в сфере поддержки конкуренции возможно через закрепление за ними права обращения в суды в интересах различных субъектов (группы субъектов, неопределенного круга лиц), для чего предложено внести соответствующие дополнения в статью 27 Федерального закона «Об общественных объединениях».

Кроме этого автор предлагает решить определенные проблемы с самофинансированием общественных объединений, осуществляющих правозащитную деятельность в сфере поддержки конкуренции, через использование уже сформированных и хорошо зарекомендовавших механизмов финансирования общественных объединений потребителей. Предлагается дополнить статью 37 Федерального закона «О защите конкуренции» правовой нормой, в соответствии с которой при обращении общественных объединений или органов местного самоуправления с заявлением в защиту прав и законных интересов в сфере законодательства о контрактной системе и закупках, антимонопольного законодательства и поддержки конкуренции, то пятьдесят процентов суммы взысканного административного штрафа перечисляются общественным объединениям или органам местного самоуправления, а в случае выдачи антимонопольным органом хозяйствующему субъекту предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного от монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции, одна десятая часть такого дохода перечисляется указанным субъектам контроля.

**В заключении** подведены основные итоги, сформулированы выводы, являющиеся результатом проведенного диссертационного исследования.



**СПИСОК РАБОТ АВТОРА,  
ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**Основные положения диссертации** изложены в публикациях автора:

**Работы, опубликованные в изданиях, индексируемых в БД Scopus:**

1. *Baydarov A.D.* Legal nature and features of the “competition” concept in the Russian Federation // Journal of Advanced Research in Dynamical and Control Systems. 12 (5 Special Issue). 2020. P.379-386.

**Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ, и в Перечне РУДН:**

2. *Байдаров А.Д.* Принцип поддержки конкуренции как конституционный принцип в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2012. № 8. С. 65–68.

3. *Байдаров А.Д.* Антимонопольное законодательство в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Право и государство: теория и практика. 2012. № 11. С. 139–143.

4. *Байдаров А.Д.* Конституционный принцип поддержки конкуренции в Российской Федерации: проблемы реализации // Право и государство: теория и практика. 2015. № 10. С. 56–59.

5. *Байдаров А.Д.* Правовой статус Федеральной антимонопольной службы: понятие, функции, полномочия // Право и государство: теория и практика. 2015. № 11. С. 56–59.

6. *Байдаров А.Д.* Модельное законодательство в контексте антимонопольного регулирования // Право и государство: теория и практика. 2016. № 12. С. 49–52.

7. *Байдаров А.Д.* Закупочные процедуры: новации 2017 года // Право и государство: теория и практика. 2017. № 1. С. 63–67.

8. *Байдаров А.Д.* Особенности правового регулирования финансовой основы деятельности общественных объединений потребителей // Законы России: опыт, анализ, практика. 2018. № 5. С. 62–67.

9. *Байдаров А.Д.* Особенности применения мер административной ответственности в сфере поддержки конкуренции // Аграрное и земельное право. № 2. 2020. С. 132-142.

**Работы, опубликованные в других изданиях:**

10. *Байдаров А.Д.* Практика правового регулирования государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации в контексте развития конкурентной среды // Антимонопольная деятельность и защита конкуренции в Российской Федерации: экономическое содержание и сущность публично-правового регулирования: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (г. Пенза, 27–28 ноября 2012 г.) / под ред. д-ра техн. наук, проф. В. И. Волчихина, канд. экон. наук М. В. Белобородова. Пенза: Изд-во ПГУ, 2012. С. 41–46.

11. *Байдаров А.Д.* Противоречие антимонопольных норм конституционным гарантиям и принципам как препятствие развитию конкуренции // Международная научно-практическая

конференция: «Традиции и новации в системе современного Российского права». Москва: Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина, 2013. С. 48–50.

12. *Байдаров А.Д.* Проблема реализации принципа поддержки конкуренции в РФ // «Актуальные проблемы юриспруденции в России и за рубежом» / Сборник научных трудов по итогам II Международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2015. С. 11–13.

13. *Байдаров А.Д.* Отечественный и зарубежный опыт защиты и поддержки конкуренции: моногр. Пенза. Изд-во ПГУ, 2017. 296 с.

14. *Байдаров А.Д.* Особенности административно-правовой защиты правообладателей от незаконного использования результатов интеллектуальной деятельности в коммерческих целях // «О некоторых вопросах и проблемах современной юриспруденции» / Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. Выпуск V. Челябинск, 2018. С. 24–28.

15. *Байдаров А.Д.* Свобода экономической деятельности: вопросы терминологии // Актуальные проблемы юриспруденции в России и за рубежом. / Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. № 7. Новосибирск. – НН: ИЦРОН. 2020. С. 36-38.

**Байдаров Александр Дмитриевич**  
**Административно-правовые основы поддержки конкуренции**  
**в Российской Федерации**

Диссертация представляет собой комплексное исследование четырех основных элементов механизма правового регулирования поддержки конкуренции в Российской Федерации: защита конкуренции, стимулирование к участию в конкурсных процедурах, государственный контроль за деятельностью естественных монополий и экономической концентрацией, стимулирование к созданию новых субъектов предпринимательства и создание условий для развития существующих предприятий. Исследованы основные признаки, сущность и история происхождения понятия «конкуренция». Проведен сравнительно-правовой анализ и выявлена взаимосвязь понятий «поддержка конкуренции», «защита конкуренции» и «антимонопольная деятельность», «общие условия обращения товаров». Исследованы цели, виды и особенности привлечения к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, система федеральных органов государственной власти, обеспечивающих реализацию мер по поддержке конкуренции, а также особенности правового статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в данной сфере. Особое внимание уделено Федеральной антимонопольной службе Российской Федерации как основному органу государственного антимонопольного регулирования. Проведен сравнительный анализ зарубежного опыта формирования и функционирования органов государственного управления в сфере поддержки конкуренции. Выявлены особенности правового регулирования деятельности общественных объединений и степень их влияния на поддержку конкуренции в Российской Федерации.

**Baydarov Alexander D.**  
**Administrative and legal basics for support of competition**  
**in the Russian Federation**

The dissertation is a complex research of four main elements of the mechanism of legal regulation of competition support in the Russian Federation: protection of competition, incentives for participation in competitive procedures, state control over the activities of natural monopolies and economic concentration, encouraging the creation of new business entities and creating conditions for the development of existing enterprises. The main features, essence and history of the origin of the concept of "competition" are investigated. A comparative legal analysis was carried out and the interrelation of the concepts "support of competition", "protection of competition" and "antimonopoly activity", "general conditions for the circulation of goods" was revealed. The goals, types and features of bringing to responsibility for violation of the antimonopoly legislation, the system of federal public authorities ensuring the implementation of measures to support competition, as well as peculiarities of the legal status of state authorities of the subjects of the Russian Federation and local self-government bodies in this sphere are investigated. Particular attention is paid to the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation as the main body of state antimonopoly regulation. A comparative analysis of foreign experience in the formation and functioning of government in the field of support for competition was conducted. The peculiarities of the legal regulation of the activity of public associations and the degree of their influence on the support of competition in the Russian Federation are revealed.