

Как менялись полномочия ФАС России

05.10.2017

СТАТЬИ

За 13 лет существования ФАС России активно расширила свои полномочия и на данный момент уже перестала быть только антимонопольным органом. Теперь это мегарегулятор в различных сферах государственной политики. Полномочия российского антимонопольного ведомства гораздо шире полномочий большинства зарубежных антимонопольных ведомств.

Краткая история полномочий антимонопольных органов

За период с момента создания первого антимонопольного органа в 1990 г. по настоящее время функции и полномочия антимонопольных органов менялись в зависимости от социальной и политической ситуации в стране. Так, сформированный в июле 1990 г. Государственный комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур [1] был призван (как следует из его названия) поддержать переход от плановой экономики к рыночной. В отсутствие рыночных структур перед Комитетом была поставлена масштабная задача по «созданию наиболее благоприятных условий для развития всех видов предпринимательства...» [2], в том числе оказание поддержки производству, торговле, банковским структурам, сервису, рекламе и иным элементам рыночной экономики.

В марте 1997 г. Государственный комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур был преобразован в Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации [3]. Новый орган сохранил полномочия предыдущего, но лишился функций по поддержке предпринимательства, которые были переданы соответствующему государственному комитету [4]. При этом уже в сентябре 1998 г. данные функции были

вменены новому антимонопольному органу — Министерству по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (далее — МАП) [5]. Кроме того, МАП получило функции по защите прав потребителей и регулированию естественных монополий в области связи и на транспорте.

Развитие полномочий ФАС России

В современном виде Федеральная антимонопольная служба (далее — ФАС России) была сформирована в 2004 г. на основании Указа Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В рамках новой системы часть полномочий упраздненного МАП была передана не ФАС России, а другим органам исполнительной власти. В частности, функции по защите прав потребителей были возложены на Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, полномочия по контролю над деятельностью бирж — на Федеральную службу по финансовым рынкам, функции по установлению тарифов — на Федеральную службу по тарифам, полномочия в сфере поддержки малого бизнеса — на Министерство экономического развития и торговли.

В итоге, с принятием Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также иных нормативных актов ФАС России получила полномочия по осуществлению контроля в сфере антимонопольного регулирования, естественных монополий, рекламы и госзакупок [6]. Рассмотрим эти группы полномочий антимонопольного ведомства более подробно.

Первоначальные функции ФАС России

Антимонопольное регулирование — основная функция ФАС России, которая в широком понимании заключается в пресечении монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. За время существования антимонопольного регулирования полномочия ведомства в данной области не претерпели больших изменений, но стоит

отметить, что служба идет в ногу со временем и все активнее расследует дела в сфере интеллектуальных технологий и в области цифровой экономики. Так, ярким примером стали расследования в отношении Google [\[7\]](#), Microsoft [\[8\]](#) и Apple [\[9\]](#), а также раскрытие осуществленного с помощью аукционных роботов сговора на торгах [\[10\]](#).

Контроль над естественными монополиями — также одна из традиционных функций ФАС России, которая заключается в регулировании деятельности компаний, являющихся субъектами естественных монополий, в том числе в области электроэнергетики, связи и транспорта. Регулирование осуществляется на основании Федерального закона от 17.08.1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях». В настоящее время ФАС России активно обсуждает необходимость реформирования отрасли и изменение действующего законодательства в целях развития конкуренции на естественно-монопольных рынках.

Контроль над рекламой — пресечение ненадлежащей рекламы в соответствии с Федеральным законом от 13.03.2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе». Антимонопольные органы активно расследуют случаи ненадлежащей рекламы (в 2016 г. было выявлено более 6500 нарушений [\[11\]](#)), в частности в сфере оказания финансовых услуг и предложения лекарственных средств.

Контроль над госзакупками — осуществление контроля над проведением закупок для государственных и муниципальных нужд в соответствии с действующим законодательством [\[12\]](#), в частности проверка конкурсной документации и процедуры размещения заказов, рассмотрение жалоб участников конкурсов.

Новые функции ФАС России

Помимо функций упраздненного МАП к полномочиям ФАС России постепенно добавились контроль над иностранными инвестициями, ритейлом, гособоронзаказом и тарифное регулирование.

Контроль над иностранными инвестициями. В 2008 г. был принят Закон о стратегических

инвестициях [\[13\]](#), закрепляющий полномочия ФАС России, связанные с осуществлением контроля над вложением иностранными компаниями средств в стратегические отрасли российской экономики. Основная функция ФАС России в рамках данных полномочий заключается в проведении анализа и представлении в Правительственную комиссию по контролю над иностранными инвестициями ходатайств иностранных инвесторов о получении ими возможности контролировать российские стратегические предприятия. По состоянию на начало 2016 г. ФАС России и Правительственной комиссией было рассмотрено 195 ходатайств иностранных инвесторов, при этом в совершении сделки было отказано лишь в 12 случаях [\[14\]](#).

Ритейл. С принятием в 2010 г. Закона о регулировании торговли [\[15\]](#) ФАС России начала активную деятельность по пресечению антимонопольных нарушений в сфере розничной торговли продовольственными товарами. В настоящий момент недопущение дискриминации и препятствования доступу на товарный рынок торговыми сетями и поставщиками продовольственной продукции в отношении друг друга является одним из важных направлений деятельности антимонопольного ведомства. Однако, несмотря на зеркальность законодательства, вектор правоприменения сильно смещен в сторону ритейла: ФАС России часто возбуждает дела против ритейлеров, добиваясь баланса между интересами поставщиков и сетей, а также снижения розничных цен на продовольственную продукцию.

Контроль над гособоронзаказом (далее — ГОЗ). 1 января 2015 г. контрольные функции упраздненной Федеральной службы по оборонному заказу также были переданы ФАС России [\[16\]](#). В составе антимонопольного ведомства появилось новое Управление контроля гособоронзаказа, основными функциями которого стало совершенствование нормативной базы, осуществление контроля над ценообразованием и процедурой закупки для государственных и муниципальных нужд в сфере ГОЗ.

Получив указанные функции, антимонопольная служба активно взялась за модернизацию и реформирование данной отрасли. Согласно Докладу о состоянии конкуренции [\[17\]](#), в 2016

г. были проведены мероприятия по созданию новой электронной площадки для осуществления закрытой процедуры закупки, подготовлены предложения по модернизации и внедрению новой системы финансирования предприятий ОПК, разработаны поправки в Кодекс об административных нарушениях РФ, касающиеся ответственности в сфере ГОЗ, проведены проверки и регистрация цен на военную продукцию, а также другие мероприятия.

Ожидается, что обладающая большим опытом в сфере контроля над госзакупками ФАС России сумеет также эффективно реализовать смежные функции по контролю в области ГОЗ.

Тарифное регулирование. В июле 2015 г. была упразднена Федеральная служба по тарифам, функции которой перешли к ФАС России [18]. Таким образом, антимонопольная служба вновь получила полномочия по установлению тарифов. В течение продолжительного времени тарифное регулирование является одной из проблемных областей государственной политики. В частности, регулярно поднимается вопрос о бессистемности тарифного законодательства, неэффективности тарифной политики в рамках существующих экономических условий, а также о регулярном повышении тарифов естественных монополий.

С возвращением функций по тарифному регулированию основной задачей антимонопольной службы стало широкомасштабное реформирование отрасли, в частности разработка единой законодательной базы, повышение прозрачности для потребителей, проведение анализа рынков и оценка потребности в применении методов тарифного регулирования [19]. Реализация намеченных мер призвана привести тарифную политику в соответствие с современной экономической обстановкой.

Перспективы и поиск баланса при расширении полномочий ФАС России

За 13 лет существования ФАС России активно расширила свои полномочия и на данный момент уже перестала быть только антимонопольным органом. Теперь это мегарегулятор в

различных сферах государственной политики. Такая концентрация полномочий исключает неопределенность в зонах контроля и ответственности, которая возникала по причине решения одних и тех же вопросов несколькими органами.

В то же время перед антимонопольной службой возникают новые вызовы: налаживание внутренних процессов в связи с выполнением столь значительного объема задач. Кроме того, в рамках разработки «пятого антимонопольного пакета» обсуждается необходимость применения антимонопольных механизмов регулирования в сфере интеллектуальной собственности и «новой цифровой экономики», что предполагает для ФАС России новые полномочия и задачи.

Стоит отметить, что процесс расширения полномочий ФАС России не является односторонним. Увеличивая нагрузку в одних сферах государственного регулирования, антимонопольная служба идет по пути либерализации и снижения нагрузки в других сферах. Так, вслед за отказом от регулирования малого и среднего бизнеса, ФАС России инициировала серию поправок в антимонопольное законодательство, направленных на отказ от контроля некрупных сделок. Кроме того, продолжается активное использование института предупреждений, с помощью которого ФАС России развивает превентивный контроль и снижает количество возбуждаемых дел. Также в настоящее время идет активное обсуждение отказа от проверок в пользу развития комплаенса и риск-ориентированного подхода [20].

Вышеуказанные меры не только снижают административную нагрузку на бизнес, но и позволяют ФАС России сосредоточиться на эффективном исполнении своих функций в тех областях государственного регулирования, за которые служба отвечает в настоящее время.

[1] Закон РСФСР от 14.07.1990 г. «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР».

[2] Постановление Совмина РСФСР от 10.09.1990 г. № 344 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических

структур».

[3] Указ Президента РФ от 17.03.1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти».

[4] Постановление Правительства РФ от 28.10.1995 г. № 1045 «О Государственном комитете Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства».

[5] Указ Президента РФ от 22.09.1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

[6] В данной статье приводятся лишь основные группы полномочий ФАС России.

[7] См. подробнее: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=50013>

[8] См. подробнее: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=51268>

[9] См. подробнее: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=49282>,
<http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=50465>

[10] См. подробнее: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=48427>

[11] <http://fas.gov.ru/activity/kontrol-reklamyi-inedobrosovestnoj-konkurenczii/?page=2>

[12] Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
Федеральный закон от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и другие нормативные акты.

[13] Федеральный закон от 29.04.2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

[14] <http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=14270>

[15] Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

[16] Постановление Правительства РФ от 25.12.2014 г. № 1489 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с упразднением Федеральной службы по оборонному заказу».

[17] Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 г. —

<http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1720>

[18] Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2015 г. № 373 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере антимонопольного и тарифного регулирования».

[19] В Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 г. указано: «...В настоящее время распространены случаи применения тарифного регулирования при наличии условий конкуренции, и наоборот, когда в отсутствие конкуренции тарифное регулирование не применяется. Не вызывает сомнений, что решения о введении, изменении или прекращении регулирования тарифов должны приниматься на основе анализа рынка». — <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1720>

[20] <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=51466>



Руслана

Каримова

старший специалист юридической фирмы АЛРУД

СТАТЬИ