

Секция «Юриспруденция»

**Гражданско-правовая ответственность органов власти за осуществление действий, направленных на недопущение, ограничение, устранение конкуренции**

*Донецков Евгений Сергеевич*

*Аспирант*

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Волгоградский филиал, Юридический факультет, Волжский, Россия  
E-mail: jonedonec@gmail.com*

Конкуренция – неотъемлемое свойство частных имущественных отношений. В процессе конкурентного соперничества государственные институты играют двойную роль. С одной стороны, публичная власть организует борьбу хозяйствующих субъектов, учреждая нормы объективного права. С другой стороны, являясь крупнейшим собственником и нуждаясь в значительном и постоянном притоке различных материальных благ, государство (через свои органы) активно участвует в гражданских правоотношениях – на равных началах с иными их участниками. В последнем случае к публично-правовым образованиям по общему правилу применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в гражданских правоотношениях (ст. 124 ГК). Стечение столь разных функций с неизбежностью создаёт угрозу искажения конкурентных основ частных отношений.

Запрет использования гражданских прав в целях ограничения конкуренции (абз. 2 п. 1 ст. 10 ГК) в полной мере распространяется на органы публичной власти, выступающих в качестве субъектов гражданских правоотношений. На сегодняшний день более половины от общего количества дел о нарушении антимонопольного законодательства возбуждено в отношении субъектов, наделённых властными полномочиями [2, 4].

Действующий Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ) предусматривает гибкую систему правил (ст. 15, 16, 17, 17.1, 18, 19 – 21), направленных на недопущение ограничений конкуренции со стороны органов власти. Такое регулирование, по общему мнению, является особенностью отечественного правопорядка [1]. Устоявшейся классификации данных законоположений в настоящее время не выработано (выделяют, например, индивидуальные злоупотребления и соглашения; несоблюдение норм-запретов и неисполнение позитивных обязанностей и т.д. [3]). Рассматривая названные выше нормы с точки зрения ответа на вопрос, какому виду гражданских прав публично-правовых образований они устанавливают границы, увидим, например, что ст. 16 Закона № 135-ФЗ представляет собой пример отступления от принципа свободы договора в отношении органов власти, если исполнение указанных сделок приведёт к ограничению конкуренции. Ст. 17, 17.1 и 18 устанавливают ограничения в способах заключения договоров (выборе контрагента) в отношении государственного и муниципального имущества. Ст. 19 – 21 предусматривают недопустимые формы осуществления правомочия распоряжения таким имуществом. Наконец, ст. 15 сформулирована наиболее универсальным образом, представляет собой *lex generalis* данной группы антимонопольных норм. За некоторыми исключениями, запрещены любые акты органов публичной власти, направленные на ограничение конкуренции. При этом достаточно указать на всё богатство семантики слова «акт», чтобы

оценить всеохватывающий характер ст. 15 Закона № 135-ФЗ (например, правовой акт как источник объективного права и акт волевой, как юридический факт – действия, бездействие, решения и пр.).

Отметим, что нарушение органами власти указанных норм антимонопольного законодательства является значимым юридическим фактом, который может повлечь применение мер юридической ответственности. Статья 37 Закона № 135-ФЗ предусматривает, что за антимонопольные правонарушения наступает «ответственность, предусмотренная законодательством», а лица, права и интересы которых нарушены, вправе обратиться в суд с исками, в том числе о возмещении убытков, включая упущенную выгоду, возмещении вреда, причиненного имуществу. Данные положения Закона № 135-ФЗ, как видим, содержат гипотезы норм, диспозиции которых расположены в статьях отраслевого законодательства (главным образом, гражданского и административного).

Основное назначение гражданско-правовой ответственности характеризует её компенсаторная (восстановительная) функция. Безусловно, основную тяжесть последствий ограничения конкуренции органами власти несут хозяйствующие субъекты. Однако, случаи привлечения органов власти к гражданско-правовой ответственности за совершение антиконкурентных действий (бездействия) крайне редки, основным инструментом их предупреждения остаётся административная ответственность. Такое положение дел объясняется в том числе юридико-технической неточностью законодательных положений. Например, если ст. 37 Закона № 135-ФЗ и ст. 1069 ГК предусматривают возможность возмещения вреда, причинённого антиконкурентными действиями должностных лиц органов власти, то ст. 15 Закона № 135-ФЗ не упоминает таких субъектов в качестве адресатов содержащегося в ней запрета. Состав гражданского правонарушения (неправомерное действие; имущественный вред; причинно-следственная связь; вина) усложняется в случае привлечения к ответственности за действия, ограничивающие конкуренцию. С точки зрения Закона № 135-ФЗ действия органов власти неправомерны постольку, поскольку имеют негативные последствия для конкуренции (и при этом прямо не предусмотрены федеральным законом). Однако, в отрыве от причиняемых последствий, такие действия, как правило, совершаются в соответствии с полномочиями органов власти, закреплёнными в подзаконных актах. Основная и трудновыполнимая для частного лица задача – доказательство последствий (тем более потенциальных) ограничения конкуренции органами власти.

Одно из решений проблемы видится в расширении применения так называемых запретов *per se* (например, п. 1 – 10 ч. 1 ст. 15), т.е. установление презумпций негативного влияния отдельных видов действий на состояние конкуренции. Кроме того, можно рекомендовать более широкое использование административной формы защиты гражданских прав (п. 2 ст. 11 ГК). В частности, доказывание в суде факта совершения антиконкурентного действия целесообразно осуществлять после принятия соответствующего решения комиссией антимонопольного органа в порядке, предусмотренном главой 9 Закона № 135-ФЗ.

## Литература

1. Варламова, А.Н. Правовое обеспечение развития конкуренции. М.: Статут, 2010. С. 184.

*Конференция «Ломоносов 2014»*

2. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации. – М.: ФАС России, 2013. – С. 119.
3. Конкурентное право России / Отв. ред. И.Ю. Артемьев, С.А. Пузыревский, А.Г. Сушкевич. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2014. – С. 224.
4. [www.fas.gov.ru](http://www.fas.gov.ru) (Федеральная антимонопольная служба России).