ВОПРОСЫ УГОЛОВНОГО ПРАВА И КРИМИНОЛОГИИ

© 2003 г. А. В. Денисова

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА МОНОПОЛИСТИЧЕСКИЕ ДЕЙСТВИЯ И ОГРАНИЧЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основной чертой рыночной экономики является конкуренция. Конкуренция заставляет хозяйствующих субъектов в борьбе за потребителя работать эффективнее, производить более качественные товары, осваивать новые технологии, повышать производительность труда. Однако, зачастую участники экономической деятельности ведут себя некорректно: ограничивают доступ на рынок или устраняют с него других хозяйствующих субъектов; необоснованно отказываются от заключения договоров с определенными продавцами или покупателями; заключают соглашения друг с другом, направленные на раздел рынка, установление, повышение, снижение или поддержание цен. Ограничение конкуренции является одним из способов монополистической деятельности. Монополистическая деятельность представляет собой антипод конкуренции, так как направлена на ее ограничение, недопущение или устранение и прямо запрещена статьей 34 Конституции Российской Федерации.

С целью урегулирования возникших правоотношений в сфере экономики государство разрабатывает законодательную основу деятельности субъектов экономической деятельности на рынке.

Основополагающим нормативным правовым актом является Закон Российской Федерации от 22 марта 1991 года «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее – Закон о конкуренции). В настоящее время названный закон действует со множеством дополнений и изменений, которые в него внесены за более чем 11 лет его работы. Закон содержит широкий круг различных правовых средств, направленных на предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции и на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования товарных рынков.

23 июня 1999 года в России был принят Федеральный закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», предметом регулирования которого являются отношения, влияющие на конкуренцию на рынке ценных бумаг, рынке банковских услуг, рынке страховых услуг и рынке иных финансовых услуг и связанные с защитой конкуренции на рынке финансовых услуг.

Конкурентные отношения регулируются различными отраслями права – гражданским, административным, уголовным. Поэтому основные средства воздействия на них это предписания, запреты, за нарушение которых виновные лица привлекаются к гражданской, административной или уголовной ответственности. Полномочия по привлечению виновных к административной ответственности возложены на антимонопольный орган – Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства России и его территориальные органы в субъектах Российской Федерации. Антимонопольный орган привлекает виновных в нарушении правил добросовестной конкуренции к административной ответственности с помощью предписаний и решений о наложении штрафов. Антимонопольный орган вправе давать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов и органам местного самоуправления обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении принятых ими неправовых актов, о прекращении нарушений, а также о расторжении или изменении заключенных ими соглашений, противоречащих антимонопольному законодательству. Однако, на практике правоприменители сталкиваются со множеством проблем, особенно касающихся привлечения к уголовной ответственности.

Еще в 1992 году в Уголовный кодекс РСФСР 1960 года (далее – УК РСФСР) была внесена статья 175(1), предусматривающая уголовную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства, выразившееся в неисполнении в срок должностным лицом органа власти, управления или хозяйствующего субъекта законных предписаний Антимонопольного комитета Российской Федерации, его территориального управления, если оно совершено лицом, которое в течение года подвергалось административному взысканию за те же действия. В 1993 году УК РСФСР пополнился еще одной статьей – 154(3), которая установила ответственность за незаконное повышение или поддержание цен, совершенное в результате монополистической деятельности путем создания препятствий доступу на рынок другим хозяйствующим субъектам, либо изъятия товара из обращения, либо сдерживания их от реализации, либо другого устранения от потребителей. Статьи в общем отвечали тем новым условиям, которые стали складываться в экономике нашей страны. Однако, на практике они почти не применялись.

В Уголовный кодекс Российской Федерации 1996 года (далее – УК РФ) включена статья 178, предусматривающая уголовную ответственность за монополистические действия, совершенные

путем установления монопольно высоких или монопольно низких цен, а равно ограничение конкуренции путем раздела рынка, ограничения доступа на рынок, устранения с него других субъектов экономический деятельности, установления или поддержания единых цен. Данная статья более совершенная по своей формулировке в сравнении со статьями 154(3) и 175(1) УК РСФСР, однако также остается в тени.

Проанализируем состав преступления, предусмотренного статьей 178 УК РФ.

Объектом преступления являются общественные отношения, оказывающие воздействие на конкуренцию на товарных рынках, а также на рынках ценных бумаг, банковских услуг, страховых услуг и иных финансовых услуг. Это вытекает из анализа норм Закона о конкуренции , Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» и статьи 178 УК РФ. В диспозиции статьи 178 УК РФ не говорится об определенном виде рынка Поэтому можно сделать вывод о том, что статья распространяет свое действие и на рынки финансовых услуг.[1]

Объективная сторона выражается в следующих видах незаконной деятельности:

1) монополистические действия, совершенные путем установления монопольно высоких или монопольно низких цен;

2) ограничение конкуренции путем раздела рынка, ограничения доступа на рынок, устранения с него других субъектов экономической деятельности, установления или поддержания единых цен.

Первое деяние представляет собой злоупотребление хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке. Доминирующее положение определяется в ст. 4 Закона о конкуренции как исключительное положение хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов на рынке товара, не имеющего заменителя, либо взаимозаменяемых товаров, дающее ему (им) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем рынке или затруднять доступ на рынок другим хозяйствующим субъектам. Как правило, доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет 65% и более.

Монопольно высокая цена согласно Закону о конкуренции – это цена товара, устанавливаемая хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке, с целью компенсации необоснованных затрат, вызванных недоиспользованием производственных мощностей, и (или) получения дополнительной прибыли в результате снижения качества товара.

Монопольно низкая цена – это цена приобретаемого товара, устанавливаемая хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке в качестве покупателя, в целях получения дополнительной прибыли и (или) компенсации необоснованных затрат за счет продавца, или цена товара, сознательно устанавливаемая хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке в качестве продавца, на уровне, приносящем убытки от продажи данного товара, результатом установления которой является или может являться ограничение конкуренции посредством вытеснения конкурентов с рынка.

Закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» содержит статью 5, которая устанавливает запрет на злоупотребления финансовой организацией, совершенные в том числе путем установления при заключении договора необоснованной высокой (низкой) цены на предоставляемую услугу. От такого злоупотребления финансовой организации, занимающей доминирующее положение на рынке финансовых услуг страдают финансовые организации, являющиеся ее контрагентами, а также хозяйствующие субъекты, не являющиеся финансовыми организациями. Например, банк устанавливает в договоре дискриминационные условия в отношении хозяйствующих субъектами, конкурирующими на товарном рынке, ограничивая таким образом конкуренцию между ними и оказывая негативное влияние на товарном рынке.[2]

Закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» не содержит определений необоснованно высоких (низких) цен. Комментируя статью 5 Ткачев А.А. указывает на то, что по сути монопольно высокая (низкая) цена в Законе о конкуренции и необоснованно высокая (низкая) цена в Законе «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» – это равнозначные понятия[3]. Таким образом, Закон «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» в части определения необоснованной высокой (низкой) цены нуждается в дополнении, а диспозиция статьи 178 УК РФ должна быть изменена в соответствии с этим дополнением.

Второе деяние – ограничение конкуренции путем раздела рынка, ограничения доступа на рынок, устранения с него других субъектов экономической деятельности, установление или поддержание единых цен. Данные деяния совершаются хозяйствующими субъектами, имеющих (могущих иметь) в совокупности долю на рынке определенного товара более 35%, в форме соглашений между собой. Кроме этого, соглашения, направленные на ограничение конкуренции, возможны между хозяйствующими субъектами и федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Эти соглашения также охватываются диспозицией статьи 178 УК РФ.

В объективную сторону включаются и соглашения или согласованные действия финансовых организаций между собой либо с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими регулирование на рынке фи-

[1] Тотьев К. Ю. Уголовная ответственность за монополистическую деятельность// Хоз. и право. 1998. № 5, 6.

[2] Ткачев А. А. Комментарий к закону о защите конкуренции на рынке финансовых услуг. М., 2002. С. 35.

[3] Там же.

нансовых услуг, с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и с любыми юридическими лицами, ограничивающих конкуренцию, если они прямо или косвенно направлены на установление (поддержание) цен (тарифов), скидок, наценок, процентных ставок; поддержание цен на торгах; раздел рынка финансовых услуг; ограничение доступа на рынок финансовых услуг или устранения с него других финансовых организаций.

Целью некоторых действия должностных лиц органов исполнительной власти и органов местного самоуправления также может быть ограничение конкуренции. Заключаются такие действия в принятии органами исполнительной власти и органами местного самоуправления актов, на основе которых создаются дискриминирующие условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов. Например, вводятся ограничения на создание новых хозяйствующих субъектов; устанавливаются необоснованные препятствия осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов (отказ в выдаче лицензии на занятии определенным видом деятельности); вводятся запреты на продажу товаров из одного региона России в другой и т.д.

Раздел рынка – это разграничение сферы обращения товаров по территории (регионам), по общему объему продаж или закупок, а также по ассортименту продаваемых товаров, по кругу продавцов или покупателей (заказчиков).[4] Раздел рынка финансовых услуг – это разграничение сферы предоставления финансовых услуг по территориальному принципу, по видам финансовых услуг либо по потребителям финансовых услуг на рынке финансовых услуг.

Ограничение доступа на рынок – деяние (действие или бездействие) виновного лица, создающее любые неправомерные препятствия для входа на рынок того или иного хозяйствующего субъекта и ущемляющего его свободу экономической деятельности. Выражаться ограничение доступа на рынок может в физическом воспрепятствовании деятельности конкурентов на рынке, введении необоснованных запретов, создании неблагоприятного режима деятельности, ограничении передвижения товаров и финансовых услуг, совершаемые как юридическими лицами, так и органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления.[5]

Устранение с рынка других хозяйствующих субъектов – действия виновных лиц, принуждающие хозяйствующие субъекты, уже работающие на данном рынке, полностью или частично прекратить экономическую деятельность на соответствующем рынке.[6]

Установление или поддержание единых цен – соглашение или согласованные действия между хозяйствующими субъектами об общих ценах на конкретном рынке, применяемых всеми участниками такого сговора.[7]

Практика выявления нарушений антимонопольного законодательства показывает, что наиболее распространено злоупотребление хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение, в форме навязывания невыгодных условий договора, нарушения ценообразования. Возросло количество актов и действий органов исполнительной власти, направленных на ограничение конкуренции. В основном актами органов исполнительной власти устанавливаются необоснованные препятствия осуществлению деятельности хозяйствующих субъектов, предоставляются необоснованные льготы.

Состав преступления, предусмотренного статьей 178 УК РФ является формальным. Уголовная ответственность наступает за сам факт деяния, целью которого является ограничение конкуренции, вне зависимости от того наступили вредные последствия или нет. Данное положение основывается на антимонопольном законодательстве США, особенность которого заключается в принципе запрета монополий вообще (per se), т.е. признания их изначально незаконными, без выяснения их влияния на конкуренцию.[8] В литературе можно встретить мнение о том, в объективную сторону рассматриваемого деяния необходимо ввести признак «причинение существенного вреда».[9] Основывается такое мнение на том, что уголовно наказуемыми должны считаться лишь те действия, которые повлекли за собой наступление значительного ущерба государству, обществу или отдельным участникам экономической деятельности.

Субъектами данного преступления могут являться руководители юридического лица - хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на товарном рынке или рынке финансовых услуг, и иные лица, управомоченные принимать решения в интересах хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение.

Хозяйствующие субъекты в соответствии со статьей 4 Закона о конкуренции – это российские и иностранные коммерческие организации и их объединения (союзы или ассоциации), некоммерческие организации, за исключением не занимающихся предпринимательской деятельностью, в том числе сельскохозяйственных потребительских кооперативов, а также индивидуальные предприниматели.

Определение финансовой организации приводится в федеральном законе «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» как юридическое лицо, осуществляющее на основании соответствующей лицензии банковские операции и сделки либо предоставляющие услуги на рынке ценных бумаг, услуги по страхованию или иные услуги финансового характера, а также негосударственный финансовый фонд, его

[4] Тотьев К. Ю. Указ. соч.
[5] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. Особенная часть/ Под общ. ред. проф. Ю. И.Скуратова и В. М. Лебедева. М., 1996. С. 186.
[6] Тотьев К. Ю. Указ. соч.
[7] Там же.
[8] Еременко В. И. Антимонопольное законодательство зарубежных стран// Государство и право. 1995. № 9. С. 101.
[9] Тотьев К. Ю. Указ.соч.; Андреев А., Гордейчик С. Монополистические действия и ограничение конкуренции: вопросы квалификации// Рос. юстиция. 1998. № 7.

управляющая компания, управляющая компания паевого инвестиционного фонда, лизинговая компания, кредитный потребительский союз и иная организация, осуществляющая операции и сделки на рынке финансовых услуг. Субъектом может являться индивидуальный предприниматель, осуществляющий на основе соответствующей лицензии деятельность на рынке финансовых услуг.

Должностные лица федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления могут являться субъектами этого преступления, в случаях принятия ими актов так или иначе ограничивающих конкуренцию на товарных рынках или рынках финансовых услуг.

Известны случаи принятия законодательными органами субъектов России нормативных правовых актов, ограничивающих конкуренцию. Например, законом субъекта Российской Федерации устанавливается сбор за право торговли на территории субъекта товарами, ввозимых из-за пределов данного субъекта. Принятие закона – результат коллективной работы законодательного органа. Подобными актами создаются условия для ограничения конкуренции на рынках товаров и финансовых услуг. Непосредственное ограничение хозяйствующих субъектов проявляется в действиях должностного лица – правоприменителя. Поэтому вопрос о привлечении лиц, виновных в принятии закона, ограничивающего конкуренцию, и должностных лиц органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, которые выполняют требования такого закона, на сегодняшний день остается нерешенным.

Преступление, предусмотренное статьей 178 УК РФ, совершается только в форме прямого умысла.

Часть 2 статьи 178 УК РФ содержит квалифицированный состав этого преступления. В ней установлена ответственность за деяния, предусмотренные частью 1, совершенные неоднократно либо группой лиц по предварительному сговору или организованной группой. Любые соглашения хозяйствующих субъектов между собой или с органами исполнительной власти и местного самоуправления, направленные на ограничение конкуренции, по сути охватываются частью 2, т.к. представляют собой действия, совершенные группой лиц по предварительному сговору. Участниками организованной группы могут быть и лица не являющиеся руководителями хозяйствующих субъектов, индивидуальными предпринимателями, должностными лицами органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Они, например, могут совершать действия, предусмотренные частью 3 этой статьи (насилие, угрозы, уничтожение или повреждение имущества), которая содержит особо квалифицированный состав данного преступления.

Рассматриваемое преступление относится к преступлениям небольшой тяжести. Максимальное наказание по части 1 - это лишение свободы на срок до двух лет.

За 2001 год на всей территории России возбуждено было 73, а в 2002 году – лишь 53 уголовных дела по признакам преступления, предусмотренного статьей 178 УК РФ. За оба года в субъектах Дальневосточного федерального округа по ст. 178 УК РФ было возбуждено только одно уголовное дело, в то время как ежегодно отмечается значительный рост правонарушений в сфере конкуренции на всей территории России.

В заключение отмечу, что Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства России обратилось в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с предложениями о внесении поправок в статью 178 УК РФ. Планируется внести изменения в диспозицию статьи, а также ужесточить санкции за это преступление.

□ □ □ □ □