

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-11-15>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2020

# Антимонопольные органы России (история создания и развития)

## Цыганов А.Г.,

заместитель руководителя  
ФАС России,  
кандидат экономических наук,  
заслуженный экономист  
Российской Федерации,  
г. Москва

# Antitrust Authorities of Russia (History of Creation and Development)

## Andrey G. Tsyganov,

Deputy Head of the Federal  
Antimonopoly Service of Russia  
Candidate of Economic Sciences  
Honored Economist of the  
Russian Federation,  
Moscow

**30** лет назад, 14 июля 1990 г. Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин подписал Закон РСФСР «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР». В этом законодательном акте предусматривалось, что наряду с традиционными для любого суверенного государства органами власти, такими как, например, министерства внутренних дел, здравоохранения, образования, промышленности, транспорта, в составе республиканского Правительства должен быть создан Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур.

Отмечу, что идея создания в России антимонопольного органа родилась не на пустом месте. Во второй половине 1980-х гг. для многих отечественных экспертов уже было ясно, что монополия структура советской экономики является серьезным тормозом в обеспечении ее эффективного функционирования и развития. Необходимость демонополизации демонстрировал практический опыт рыночных реформ в странах Центральной и Восточной Европы, таких как Польша и Венгрия, а также послевоенная история Японии и Германии. Более того, ряд исследований по этой тематике проводились по заказу государственных органов СССР (Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе, Госснаба СССР), а их выводы и результаты широко использовались в дальнейшем при подготовке программ перехода к рынку («500 дней»). Были доступны, хотя и ограниченно, издания некоторых международных организаций и межгосударственных объединений по вопросам конкуренции, прежде всего ЮНКТАД и Европейской экономической комиссии.

Однако одно дело — это теоретически исследовать проблему, и совсем другое — создать эффективные институциональные условия для ее решения. Представляется, что в отношении задачи формирования и обеспечения функционирования институциональной системы защиты и развития конкуренции с этой задачей удалось успешно справиться, причем в условиях высокой степени неопределенности относительно сферы деятельности и функционала ведомства, необходимой нормативной правовой базы, отношений с другими органами власти РСФСР и Союза ССР, методологии работы,

кадрового состава. Постановлением Совета Министров РСФСР от 10 сентября 1990 г. было утверждено Временное положение о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (ГКАП), определены расходы на его содержание (чуть больше одного миллиона рублей на заработную плату) и установлена предельная численность работников аппарата в количестве 150 единиц<sup>1</sup>. Председателем комитета был назначен В.П. Черногородский. Таким образом, Антимонопольный комитет приступил к практической деятельности.

Характерно, что уже первое положение о комитете предполагало его работу не как исключительно контрольно-надзорного органа, а как многофункционального государственного института, призванного обеспечить развитие конкуренции в российской экономике, эффективное функционирование товарных рынков, поддержку частного предпринимательства. В качестве главных задач Антимонопольного комитета были определены создание наиболее благоприятных условий для развития всех видов предпринимательства в различных сферах экономики, контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, участие в формировании экономических, организационных и правовых условий, обеспечивающих развитие конкуренции на рынке товаров и услуг и пресечение злоупотреблений монопольным положением со стороны участников хозяйственного оборота, методическое руководство созданием всех видов новых экономических структур, основанных на разнообразных формах собственности, а также малых предприятий и оказание практической помощи в их деятельности.

Антимонопольный комитет незамедлительно приступил к решению одной из главных своих задач — созданию абсолютно новой для российской правовой системы законодательной базы проведения экономических реформ, развития предпринимательства, защиты рыночной конкуренции. Уже в декабре 1990 г. Верховный Совет РСФСР принимает законы «О собственности в РСФСР»<sup>2</sup>, «О предприятиях и предпринимательской деятельности»<sup>3</sup> (полностью подготовлен рабочей группой при ГКАП России), а Советом Министров РСФСР утверждено Положение об акционерных обществах<sup>4</sup>. Эти

правовые акты регулировали основы отношений собственности, предпринимательской деятельности и корпоративного управления вплоть до вступления в силу Гражданского кодекса Российской Федерации. Наконец, 22 марта 1991 г. был принят, а 26 апреля 1991 г. вступил в силу Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее — Закон о конкуренции)<sup>5</sup>, в полной мере отражавший представления специалистов ГКАП России, депутатов Верховного Совета РСФСР, экспертов о том, как должна реализовываться политика государства в сфере конкуренции и какими методами следует бороться с причинами, проявлениями и последствиями монополизма.

Не вдаваясь глубоко в содержание Закона о конкуренции (комментированию норм антимонопольного законодательства и анализу практики его применения посвящено огромное количество научных публикаций)<sup>6</sup>, необходимо отметить несколько его ключевых черт и особенностей конкурентной политики в целом, которые, развиваясь и модифицируясь, продолжают оставаться актуальными до настоящего времени и, кроме того, существенно отличают не только правовые нормы, но и всю российскую систему регулирования отношений конкуренции от зарубежных аналогов.

Запреты, установленные Законом о конкуренции, распространяются не только на действия и соглашения хозяйствующих субъектов, но и на акты, действия (бездействие), соглашения органов власти и управления. Первоначально разработчиками законопроекта предполагалось, что правовые нормы, касающиеся антиконкурентных действий органов государственной власти, будут носить временный характер, поскольку по мере развития рыночных отношений при ликвидации наследия административно-командной системы управления органы власти будут все более освобождаться от необходимости вмешательства в хозяйственную жизнь, а их деятельность будет носить проконкурентный характер. История антимонопольного правоприменения в нашей стране наглядно продемонстрировала ошибочность и некоторую наивность этих оптимистичных прогнозов. Дела в отношении органов государственной власти продолжают составлять значительную долю от общего числа дел антимонопольных органов практически по всем видам запрещенных практик, описанным в Законе о конкуренции 30 лет назад.

<sup>1</sup> См.: Постановление Совмина РСФСР от 10.09.1990 № 344 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» (вместе с Временным положением о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур) // СП РСФСР. 1991. № 2. Ст. 12.

<sup>2</sup> См.: Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 (ред. от 24.06.1992, с изм. от 01.07.1994) «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

<sup>3</sup> Закон РСФСР от 25.12.1990 № 445-1 (ред. от 30.11.1994) «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 27.12.1990. № 30. Ст. 418.

<sup>4</sup> См.: СП СССР. 1990. № 15. Ст. 82.

<sup>5</sup> Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991. № 16. Ст. 499.

<sup>6</sup> См., например: Комментарий к Закону РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (постатейный) / Под ред. А.Н. Ткача. М.: Юстицинформ, 2005. 160 с.

Антимонопольные органы России (история создания и развития)

Специфичность и четкая правовая регламентация процесса правоприменения с самого начала нашли свое отражение в Законе о конкуренции. Комиссионное очное публичное рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства, возможность применения «правила разумного подхода» и оценки соотношения позитивных и негативных эффектов действий хозяйствующих субъектов на основе экономического анализа, исключительно судебный порядок обжалования административных решений антимонопольного органа позволили сформировать эффективную и результативную систему правоприменения, способную объективно и всесторонне рассматривать ежегодно десятки тысяч заявлений и тысячи дел без потери качества при соблюдении высоких стандартов доказывания и процессуальных норм, что подтверждается судебной статистикой.

Закон предполагает создание и функционирование в структуре высших органов исполнительной власти самостоятельного антимонопольного органа, основные полномочия которого прямо определены законодательными актами. К основным задачам антимонопольного органа относятся не только правоприменение (предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства), но и «позитивная» активная политика по содействию формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства. На практике выражением такого подхода к определению сфер и направлений деятельности антимонопольного органа стали разработка и организация реализации нескольких государственных программ и «дорожных карт» по демополизации, развитию конкуренции и предпринимательства (уже в 1994 г. постановлением Правительства Российской Федерации от 9 марта 1994 г. №191 утверждена первая Государственная программа демополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации)<sup>7</sup> и, наконец, Национальный план развития конкуренции как новая форма скоординированной проконкурентной государственной экономической политики.

Синергия полномочий антимонопольного органа на протяжении всей истории его деятельности помогала решать сложные задачи по развитию конкуренции и выбирать наиболее рациональный способ устранения имеющихся проблем. Уже к середине 1990-х гг. в рамках российского антимонопольного органа была сформирована эффективная система комплексного применения



норм экономического законодательства для развития конкуренции. Начиная с 1992 г. стали активно применяться нормы вновь принятого по инициативе Антимонопольного комитета Закона о защите прав потребителей<sup>8</sup>. К 1995 г. арсенал правоприменения пополнился Законом о рекламе, существенно обновленной редакцией Закона о конкуренции, Законом о естественных монополиях, Законом о государственной поддержке малого предпринимательства. К сожалению, для реализации двух последних законодательных актов, разработанных и с огромными усилиями доведенных до вступления в силу специалистами Антимонопольного комитета, были незамедлительно созданы новые федеральные органы исполнительной власти. Только через несколько лет, в 1998 г. функции регулирования естественных монополий в транспорте и связи и поддержки малого бизнеса вернулись на определенный период в сферу компетенции вновь образованного МАП России. В 1999 г. с вступлением в силу Закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг была окончательно определена сфера применения антимонопольного законодательства, и его действие распространилось на все без исключения виды предпринимательской деятельности и категории хозяйствующих субъектов. В дальнейшем к сфере ведения российского антимонопольного

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 09.03.1994 № 191 (ред. от 04.09.1995) «О Государственной программе демополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации (основные направления и первоочередные меры)» (вместе с Положением о Межведомственной комиссии по конкурентной политике) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 04.04.1994. № 14. Ст. 1052.

<sup>8</sup> Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 24.04.2020) «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 09.04.1992. № 15. Ст. 766.

органа относились контроль и надзор за соблюдением федерального законодательства в разных сочетаниях (регулирование естественных монополий, поддержка малого предпринимательства, контроль деятельности товарных бирж, государственные закупки, ценообразование на отдельные группы товаров и тарифное регулирование, розничная торговля, иностранные инвестиции и др.), однако во всех случаях основной задачей оставалось проконкурентное развитие отношений в тех или иных сферах регулирования.

Уже первая редакция Закона о конкуренции предполагала создание в структуре Антимонопольного комитета его территориальных управлений, наделенных необходимыми полномочиями, в том числе правом самостоятельно принимать решения в пределах своей компетенции. Самостоятельность территориальных управлений в правоприменении, независимость их деятельности от региональных органов власти, прямая подотчетность федеральному антимонопольному органу позволили поддерживать в работоспособном состоянии эту сложную территориально распределенную систему, обеспечить ее управляемость и эффективность.

Ключевой ресурс любой организации, в особенности органа государственной власти, — это люди. От качества персонала, уровня подготовки сотрудников, их квалификации и мотивации зависят эффективность деятельности и способность решать задачи, поставленные перед органом власти руководством страны. Особенно острым кадровый вопрос оказывается в тех случаях, когда к тому или иному виду деятельности необходимо приступить «с чистого листа». Вполне естественно, что к 1990 г. в России не было специалистов в области конкурентного права и экономики, за исключением нескольких экспертов, работавших преимущественно в институтах Академии наук СССР (ИМЭМО, ИСКАН, ЦЭМИ, ВНИИСИ) и союзных органах власти экономического профиля (Госкомиссия по экономической реформе, Госплан СССР, Госснаб СССР). Имеющиеся познания в области отношений конкуренции, антимонопольной политики и правоприменения сводились, как правило, к критическому анализу экономических теорий и государственной политики капиталистических стран в сравнении с преимуществами социалистической плановой экономики, а также к сведениям о внутриотраслевой и межотраслевой конкуренции, почерпнутым из «Капитала» Карла Маркса. Научные исследования в этой области до 1987—1988 гг. не проводились (или их результаты не публиковались), информация о практической деятельности конкурентных ведомств зарубежных стран была практически недоступна.

В таких условиях удалось не только подготовить нормативную базу и создать институциональные основы деятельности российского антимонопольного органа, но и, что особенно важно, в кратчайшие сроки сформировать работоспособный коллектив ГКАП России из людей разных профессий с разной жизненной историей, кото-

рые до этого времени не имели никакого представления о том, чем и как им предстоит заниматься. Поэтому уже осенью 1990 г. в Антимонопольном комитете началось интенсивное обучение кадров. В 1991 г. эта работа была поставлена на регулярную плановую основу, поскольку в соответствии с нормами Закона о конкуренции на основании постановления Совета Министров РСФСР от 8 октября 1991 г. № 515 были образованы территориальные управления ГКАП России и, соответственно, работа по переподготовке и обучению кадров приобрела принципиально иные масштабы. Если первоначальная численность работников Антимонопольного комитета составляла 150 чел., то в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 августа 1992 г. № 915 «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур»<sup>9</sup> предельная численность работников комитета составляла 350 чел. в центральном аппарате и 2500 чел. в территориальных управлениях. Помимо учебных курсов для руководителей и специалистов центрального аппарата и территориальных управлений ГКАП России уже летом 1991 г. приказом ГКАП России были утверждены Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства и Правила рассмотрения ходатайств, а также был подготовлен и издан постатейный комментарий к Закону о конкуренции.

С 1992 г. начались интенсивные программы повышения квалификации работников ГКАП России, включавшие проведение серий региональных круглых столов и семинаров совместно с судьями арбитражных судов на основе заранее отобранных и прокомментированных российскими и зарубежными экспертами прецедентных дел центрального аппарата и территориальных управлений ГКАП России. В 1994 г. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации впервые выпустил обзорный документ о практике рассмотрения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства. К середине 1990-х гг. были методически отработаны основные вопросы, связанные с анализом товарных рынков, установлением доминирующего положения, определением монопольных цен, ведением Государственного реестра объединений и предприятий-монополистов, разработкой отраслевых и региональных программ демополизации. Благодаря наличию разнообразных программ технического содействия и развитию международных связей российского антимонопольного органа десятки специалистов получили возможность изучить лучшие мировые практики в области конкурентного права в ходе участия в международных мероприятиях

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 24.08.1992 № 915 (ред. от 09.07.1997) «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 31.08.1992. № 9. Ст. 593.

Антимонопольные органы России (история создания и развития)

ОЭСР и ЮНКТАД, стажировок в Европейской экономической комиссии и национальных конкурентных ведомствах зарубежных стран. Целый ряд специалистов Антимонопольного комитета подготовили авторские учебные курсы по вопросам антимонопольной политики и права для российских высших учебных заведений. Появились первые учебные пособия по конкурентной проблематике.

Последовательное развитие программ подготовки и повышения квалификации кадров антимонопольных органов привело к серьезным результатам. В настоящее время в высших учебных заведениях России действует свыше 50 специализированных кафедр конкурентного права и экономики. Утвержден соответствующий образовательный стандарт. Вопросы антимонопольного и тарифного регулирования стали предметом серьезных научных и общественных дискуссий и многочисленных научных публикаций. Все это крайне необходимо для эффективной деятельности российского антимонопольного органа.

Российский антимонопольный орган задумывался как открытое и общественно контролируемое ведомство и даже как «единое окно», куда любой предприниматель, любой гражданин могли обратиться со своими проблемами, касающимися экономической деятельности. В Законе о конкуренции были установлены преимущественно заявительный порядок возбуждения дел о нарушениях законодательства и публичная процедура их рассмотрения. Предусматривалось создание экспертных советов при Антимонопольном комитете. Первый из них — Межведомственный научно-экспертный совет по вопросам демополизации и конкуренции — был сформирован еще до принятия Закона о конкуренции, в феврале 1991 г. Публичный характер деятельности Антимонопольного комитета обеспечивался регулярной подготовкой и изданием докладов по основным направлениям его деятельности. Так, в 1995 г. был опубликован доклад ГКАП России «О развитии конкуренции на рынках Российской Федерации на федеральном и региональном (местном) уровнях», в 1997 г. — доклад ГКАП России «О развитии конкуренции на товарных рынках Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 1994 г. № 287 предусматривало подготовку ежегодного государственного доклада по защите прав потребителей<sup>10</sup>. Первый Государственный доклад ГКАП России «Защита прав потребителей в Российской Федерации (1992—1993 гг.)» был опубликован в 1994 г.<sup>11</sup> Начиная с 1992 г. ГКАП России

организует всероссийские, а с 1995 г. международные конференции по основным направлениям своей деятельности.

Характерно, что все без исключения формы и направления обеспечения открытости деятельности антимонопольного органа сохранились и получили всестороннее развитие в современной практике. Публичный контроль за деятельностью конкурентного ведомства осуществляет Общественный совет при ФАС России. В структуре ФАС России действует около 30 экспертных советов. Подготовка и представление на заседании Правительства Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии конкуренции является обязанностью ФАС России в соответствии с положениями Закона о защите конкуренции. На регулярной основе проводится большое количество региональных, отраслевых, общероссийских и международных конференций, семинаров, круглых столов по всем аспектам и направлениям деятельности ФАС России. Проекты нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции ФАС России, проходят обязательную процедуру общественного и профессионального (через экспертные советы и профессиональные организации, занимающиеся антимонопольной проблематикой, такие как Ассоциация антимонопольных экспертов) обсуждения.

Составной частью информационной политики российского антимонопольного органа является организация деятельности соответствующих средств массовой информации. В эпоху «бумажных» СМИ это были информационный бюллетень «Антимонопольная политика, развитие конкуренции, защита прав потребителей и поддержка предпринимательства» (с 1993 г.) и информационное издание «Конкурент» ГКАП России (с 1995 г.), затем «Вестник Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства», выходивший 6 раз в год с 1998 по 2004 г., и журнал «Конкуренция и рынок», учрежденный Санкт-Петербургским территориальным управлением Государственного антимонопольного комитета Российской Федерации и издававшийся ежеквартально с 1998 г. (в настоящее время действует как электронное СМИ — информационно-аналитический и учебно-просветительский портал). Базовыми средствами массовой информации для Федеральной антимонопольной службы являются научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика», издаваемый ежеквартально с 2011 г. (в электронном виде и на бумажном носителе) и, разумеется, официальный сайт ФАС России.

Кроме того, сегодня российский антимонопольный орган представлен практически во всех значимых социальных сетях, что позволяет своевременно представлять актуальную информацию о деятельности ФАС России широкой аудитории, обеспечивая тем самым высокую информационную открытость регулятора. ■

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 04.04.1994 № 287 «О порядке разработки и распространения ежегодного государственного доклада по вопросам защиты прав потребителей» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 11.04.1994. № 15. Ст. 1184.

<sup>11</sup> Государственный доклад ГКАП РФ «Защита прав потребителей в Российской Федерации (1992—1993 гг.)» // <http://www.consultant.ru/law> (Дата обращения: 10.09.2020).