ПРАВОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ

Чорновол Е. П.

кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, echornovol@mail.ru

УДК 347.02
ББК 67.404.06

В ракурсе диалектического материализма познания социальных и правовых явлений автор исследует юридические последствия нарушения антимонополных требований предоставления и использования государственных и муниципальных преференций, выявляет имеющиеся здесь пробелы и формулирует предложения по их устранению.

Ключевые слова: государственные и муниципальные преференции, органы власти публичных образований, предоставление преференции, использование преференции, хозяйствующие субъекты, антимонопольные требования, предоставление преференции без согласования с антимонопольным органом, использование преференции не по назначению, юридическая ответственность, неосновательное обогащение.

THE LEGAL CONSEQUENCES OF THE ANTIMONOPOLY VIOLATIONS REQUIREMENTS FOR THE PROVISION AND USE OF STATE AND MUNICIPAL PREFERENCES

Chornovol E. P.

Candidate of Law, Associate Professor, Professor of the Chair of Civil Law of the Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, 620990, Russia, Ekaterinburg, 8th March str., 66, echornovol@mail.ru

In the view of dialectical materialism of cognition of social and legal phenomena, the author investigates the legal consequences of violating the antimonopoly requirements for the provision and use of state and municipal preferences, reveals the gaps that exist here and formulates proposals for their elimination.

Key words: state and municipal preferences, authorities of public entities, granting preferences, use of preferences, business entities, antimonopoly requirements, granting preferences without coordination with the antimonopoly authority, use of preferences for other purposes, legal responsibility, unjust enrichment.

© Чорновол Е. П., 2018

В условиях рыночной экономики одним из средств поддержания конституционных начал конкуренции (п. 1 ст. 8 Конституции РФ) является законодательное установление и соблюдения требований предоставления и использования преференций, а также определение правовых последствий их нарушения.

Согласно п. 20 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 «О защите конкуренции» [1] преференции – это предоставление отдельным хозяйствующим субъектам преимущества путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности. Субъектами предоставления преференции являются – Россия, субъекты РФ и муниципальные образования в лице федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, осуществляющих функции указанных органов (далее – органы публичной власти). Получателями преференции выступают хозяйствующие субъекты – коммерческая и некоммерческая организация, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с законами на основании регистрации (лицензии) или в силу членства в саморегулируемой организации [1, п. 5 ст. 4]. Следует однако отметить, что среди ученых-юристов не сложилось единого мнения относительно антимонопольных требований предоставления и использования преференций, равно как и в отношении правовых последствий их нарушения, что связано с отсутствием должной доктринальной разработки в науке конкурентного права института преференций в целом.

Так, В. Г. Истомин, обращаясь к анализу антимонопольных требований предоставления и использования преференций, не выясняет, в чем состоит их сущность и какие конкретно из них определены законодателем [2]. Исследуя проблемы предоставления преференций, А. А. Жигирь и В. И. Таланцев вычленяют отдельные этапы их предоставления и освещают при этом основные нарушения закона «О защите конкуренции» [3]. К. С. Коровина, пытаясь проанализировать эту же проблему, на основании судебной практики характеризует нарушения предоставления преференций [4, с. 29]. Пожалуй, лишь Д. И. Провалинский указывает на «следующие основные условия предоставления преференций:

- их предоставление не должно нарушать конкуренцию среди участников товарного рынка, ввиду чего необходимо предварительное письменное согласие антимонопольного органа;
- они предоставляются на основании актов государственных органов в прядке, определенном антимонопольным законодательством;
- предоставляются исключительно для предусмотренных законом целей;
- могут быть предоставлены только для целей осуществления деятельности, являющейся основной для хозяйствующего субъекта;
- предоставляются в виде передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав или путем предоставления имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий в порядке, установленном законодательством о защите конкуренции» [5, с. 7].

Нельзя однако не заметить, что представленные автором условия относятся только к предоставлению, но не использованию преференций, к тому же они характеризуют не требования как таковые, а содержание преференций и помимо всего прочего не согласуются с предписаниями конкурентного права. Если исходить из грамматического смысла категории «требование» [6, с. 751], то антимонопольные требования применительно к рассматриваемым обстоятельствам можно определить как обязательные условия предоставления и использования преференций, предусмотренные императивными нормами конкурентного права – ст. 19, 20 Закона о защите конкуренции. С учетом этого к ним, безотносительно к тому, является такая деятельность для хозяйствующего субъекта основной или нет, относятся следующие:

1) орган публичной власти может предоставлять преференции по заявлению конкретного хозяйствующего субъекта для использования им в нормативно закрепленной социально значимой цели, к достижению которой стремится соответствующее публично-правовое образование, если она (цель) состоит в корреляции с предметом деятельности хозяйствующего субъекта;

2) получение органом публичной власти предварительного письменного согласия антимонопольного органа на предоставление хозяйствующему субъекту преференции, если иное не установлено законом;

3) предоставление органом публичной власти антимонопольному органу документа, подтверждающего соблюдение установленных ограничений, если они введены решением антимонопольного органа;

4) использование хозяйствующим субъектом преференции на цели, указанные в заявлении органа публичной власти в антимонопольный орган о даче согласия на ее предоставление.

Названные антимонопольные требования взаимосвязаны как с материальными, так и процессуальными формирующимся последовательно, но функционирующими синхронно правовыми связями предоставления и использования преференций, первые из которых складываются между органом, предоставляющим преференцию хозяйствующему субъекту, и хозяйствующим субъектом, претендующим на ее получение, и регулируются гражданским и бюджетным правом, а вторые возникает между органом, намеренным предоставить преференцию хозяйствующему субъекту, и ФАС РФ (его подразделением) о согласовании ее представления, а также между ФАС РФ (его подразделением)

и хозяйствующим субъектом, получившем преференции, о ее целевом использовании, и регламентируются конкурентным правом. Правовые последствия нарушения требований предоставления и (или) использования государственной или муниципальной преференции определены ст. 21 Закона о защите конкуренции.

В случае, если при осуществлении контроля за предоставлением и использованием государственной или муниципальной преференции антимонопольный орган в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом, установит факты предоставления преференций в нарушение порядка или несоответствие ее использования указанным в заявлении целям, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, которому предоставлена такая преференция, и федеральному органу исполнительной власти, органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, предоставившим такую преференцию, предписание о принятии мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав при условии, что государственная или муниципальная преференция была предоставлена путем передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав, либо предписание о принятии мер по прекращению использования преимущества хозяйствующим субъектом, получившим государственную или муниципальную преференцию, при условии, что государственная или муниципальная преференция была предоставлена в иной форме.

Но в этой связи возникает вопрос об ответственности за подобные действия органа публично-правового образования и его должностного лица за сам факт предоставления преференции без предварительного письменного согласия антимонопольного органа. В ранее действовавшей редакции ст. 21 Закона о защите конкуренции (до вступление в действие Федерального закона от 17.07.2009 N 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») предусматривалась возможность признания актов о предоставлении государственной или муниципальной преференции, если они не были предварительно представлены в антимонопольный орган на согласование, судом недействительными полностью или частично, в том числе по иску антимонопольного органа. Несмотря на отсутствие прямого указания в ныне действующем законодательстве на возможность подобных действий со стороны антимонопольного органа, полагаем, что право на предъявление в суд иска о признании недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству нормативных правовых актов или ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления сохраняется у антимонопольного органа и в настоящее время в силу подп. «а» п. 6 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции. Согласно данной норме Антимонопольный орган в процессе осуществления полномочий вправе обращаться в арбитражный суд с исками, заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе с заявлениями «о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих антимонопольному законодательству, в том числе создающих необоснованные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности, ненормативных актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка России.

В свою очередь, административная ответственность должностных лиц органов государственной власти или местного самоуправления за ограничение в этом случае конкуренции должна наступать в порядке ст. 14.9 КоАП РФ. Часть 1 ст. 14.9 КоАП РФ гласит: действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных лиц органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, а также организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, которые недопустимы в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации и приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а равно к ограничению свободного перемещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 статьи 14.32 настоящего Кодекса, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей. А согласно ч. 2 ст. 14.9 КоАП РФ повторное совершение подобных деяний – влечет дисквалификацию должностного лица на срок до трех лет.

Неисполнение предписания, вынесенного антимонопольным органом в рамках ст. 21 Закона о защите конкуренции, влечет принятие в отношении виновного субъекта с учетом норм ст. 36 и 37 указанного закона мер, предусмотренных ч. 2.1 ст. 19.5 КоАП РФ, регламентирующей ответственность за невыполнение в установленный срок выданного при осуществлении контроля за использованием государственной

или муниципальной преференции законного решения, предписания федерального антимонопольного органа, его территориального органа о совершении предусмотренных антимонопольным законодательством России действий, которая предусматривает наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 18 000 до 20000 рублей либо дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц – от 300 тысяч до 500 тысяч рублей.

Вместе с тем в настоящее время ни в Законе о защите конкуренции, ни в КоАП РФ не имеется норм об ответственности за нецелевое использование предоставленной государственной или муниципальной преференции. Думается, что такие действия должны квалифицироваться по ч. 1 ст. 15.14 КоАП РФ о нецелевом использовании бюджетных средств. Согласно указанной норме использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным документом, являющимся основанием для получения бюджетных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния, – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 4 000 до 5 000 рублей; на юридических лиц – от 40 000 до 50 000 рублей.

Несколько иная ситуация складывается применительно к реальному возврату хозяйствующим субъектом имущества, иных объектов гражданских прав, переданных в качестве государственной или муниципальной преференции. Дело в том, что исходя из буквального толкования тех полномочий, которые закреплены в ст. 23 Закона о защите конкуренции, в том числе в части тех видов исков, которые он вправе заявлять, антимонопольный орган лишен возможности предъявить исковое требование о возврате соответствующего имущества, а вправе лишь наложить штраф за неисполнение предписания. В связи с этим представляется необходимым наделить антимонопольный орган правом предъявления такого иска, дополнив на этот счет п. 6 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции.

Кроме того, в законодательстве практически никак не урегулирована ответственность хозяйствующих субъектов за нарушение установленных целей использования государственных или муниципальных преференций. В этой связи представляется целесообразным распространит на подобные деяния хозяйствующих субъектов действие нормы ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ, поскольку они также ограничивают конкуренцию. Для этого достаточно указанную норму после слов «а также организаций, участвующих в предоставлении» дополнить словами **«и использовании»**. Вместе с тем с гражданско-правовых позиций нецелевое использование государственной или муниципальной преференции следует квалифицировать по нормам главы 60 ГК РФ и после судебного признания решения о ее предоставлении недействительным взыскивать с хозяйствующего субъекта как неосновательное обогащение. Тем не мене данное положение должно получит закрепление в Законе о защите конкуренции.

Литература:

1. Собрание законодательства РФ. 2006. №31 (ч. 1). Ст. 3434; 2015. №29 (ч. 1). Ст. 4376.
2. *Истомин В. Г.* Антимонопольные требования к предоставлению государственных и муниципальных преференций // Вопросы управления. 2013. №4 (25).
3. *Жигирь А. А., Таланцев В. И.* Государственные и муниципальные преференции и проблемы их предоставления [электронный ресурс]. URL: http://www.sworld.com.ua/ (дата обращения 17.01.2018)
4. *Коровина К. С.* Государственные или муниципальные преференции: понятие и проблемы предоставления // Конкурентное право. 2014. №3. С. 27–31.
5. *Провалинский Д. И.* Преференции как форма проявления правовых стимулов // Право: история, теория, практика: материалы III междунар. Науч. Конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2015 г.). СПб., 2015. С. 7–14.
6. *Ожигов С. И., Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. М. : ООО «А ТЕМП», 2013. 874 с.

References:

1. Collection of legislation of the Russian Federation. 2006. №31 (Part 1). Art. 3434; 2015. №29 (part 1). Art. 4376.
2. *Istomin V. G.* Antimonopoly requirements for the provision of state and municipal preferences // Management issues. 2013. №4 (25).
3. *Zhigir A. A., Talantsev V. I.* State and municipal preferences and problems of their provision [e-resource]. URL: http://www.sworld.com.ua/ (date of reference 17.01.2013)
4. *Korovin K. S.* State or municipal preferences: the concept and problems of granting // Competitive law. 2014. №3. P. 27–31.
5. *Provalinsky D. I.* Preferences as a form of manifestation of legal incentives // Right: history, theory, practice: materials III intern. Scientific. Conf. (St. Petersburg, July 2015). SPb., 2015. P. 7–14.
6. *Ozhigov S. I., Shvedova N. Yu.* Explanatory dictionary of the Russian language: 80 000 words and phraseological expressions / Russian Academy of Sciences. Institute of Russian language. V. V. Vinogradova. M.: LLC “A TEMP”, 2013. 874 p.