

Антимонопольные ограничения гражданских прав публично-правовых образований

Донецков Евгений Сергеевич

Аспирант

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия

E-mail: jonedonec@gmail.com

В.П. Грибанов в работе «Пределы осуществления и защиты гражданских прав» справедливо писал: «Границы есть неотъемлемое свойство всякого субъективного права, ибо при отсутствии таких границ право превращается в свою противоположность...» [1]. В числе границ такого рода в п. 1 ст. 10 ГК особо указывается на недопустимость использования гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребления доминирующим положением на рынке. Данное общее правило в полной мере относится к осуществлению субъективных прав публично-правовыми образованиями, участвующими в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (п. 2 ст. 124 ГК), которое последовательно нивелирует различия между юридическими лицами и публично-правовыми образованиями как участниками гражданских правоотношений (в том числе и в отношении пределов осуществления ими своих прав).

Напротив, правила антимонопольного законодательства, касающиеся государственных и муниципальных образований (к выступающим от их имени органам), отчётливо, хотя и без определённой системы, отделяются от требований к иным «хозяйствующим субъектам» (п. 5 ст. 4 Закона о защите конкуренции). Субъектный критерий, преимущественно используемый Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон № 135-ФЗ), к сожалению, превалирует над различием в юридической природе складывающихся отношений. Например, по ст. 15 Закона № 135-ФЗ равным образом могут быть квалифицированы как действия по передаче акционерному обществу прав государственного образования на закладные, принадлежащие ему на основании договоров купли-продажи жилых помещений (Постановление ФАС ВСО от 06.02.13 по делу № А78-3669/2012), так и действия в рамках административных отношений, связанных с распределением квот между рыбодобывающими предприятиями (Постановление ФАС ЗСО от 26.03.09 по делу № А81-1881/2008).

Действия публичного образования, имеющие негативные последствия для конкуренции, сопоставимы с антиконкурентным поведением хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на рынке, и образуют сходные виды правонарушений («действия, ограничивающие конкуренцию» - ст. 10 и 15 Закона; «соглашения и согласованные действия, ограничивающие конкуренцию» - ст. 11, 11.1 и 16 Закона № 135-ФЗ). Сравнительное изучение данных норм, выявление их общих признаков и закономерных различий, представляется важным как с теоретической точки зрения (понимание единой правовой природы антиконкурентного действия), так и из практических соображений (обнаружение общих подходов и особенностей квалификации соответствующих действий). Позитивным примером, в этом смысле, является конструкция ст. 17 Закона № 135-ФЗ (антимонопольные требования к конкурентным процедурам заключения договоров), в которой общее правило (ч. 1) развивается в специальных нормах (ч. 2, 3, 5), отражающих, в том числе, особенности субъектного состава складывающихся отношений. О единстве природы антимонопольных запретов свидетельствует также и то, что в гражданских отношениях от имени публичных образований помимо государственных и муниципальных органов в ряде случаев могут также выступать юридические лица и граждане (п. 3 ст.

125 ГК). Данное обстоятельство действующим антимонопольным законодательством не учтено, в том числе применительно к адресатам правил ст. 15, 16 Закона № 135-ФЗ.

Применительно к реализации гражданской правосубъектности публичных образований, наиболее существенное значение антимонопольные требования приобретают при создании, определении целей и предмета деятельности унитарных предприятий (см. Постановление Президиума ВАС РФ от 18.05.2011 № 17206/10); распоряжении имуществом, закреплённым на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (ч. 1, 3 ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ); внесении средств казны в уставный капитал юридического лица (см. Постановление ФАС ПО от 20.10.11 по делу № А65-5131/2011); предоставлении согласия на совершение сделок (см. Постановление Президиума ВАС РФ от 29.11.11 № 8799/11); заключении договоров на торгах, в том числе при приватизации государственного имущества, передаче его в аренду и безвозмездное пользование (Постановление Президиума ВАС РФ от 29.11.11 № 8799/11); обеспечении исполнения обязательств частных лиц (см. Постановление ФАС ЦО от 06.10.09 по делу № А64-162/09-8); определении регулируемой арендной платы за находящуюся в публичной собственности землю (см. Постановление Президиума ВАС РФ от 17.12.2013 № 9707/13) и т.д. Особое значение имеет разрешение вопроса о последствиях нарушения антимонопольных запретов - признание соответствующих сделок недействительными (Постановление Президиума ВАС РФ от 11.03.14 № 16034/13); возмещение вреда за антиконкурентные действия публичных органов (ст. 1069 ГК) [2].

Сказанное свидетельствует против встречающегося мнения о том, что антимонопольные требования к публичным образованиям пресекают использование лишь административных (волевых) инструментов для негативного вмешательства в конкурентную среду (Постановление Арбитражного суда ЗСО от 30.09.14 по делу № А81-228/2014). Для такого одностороннего подхода ни гражданское, ни антимонопольное законодательство не дают достаточных оснований. К примеру, понятие государственных и муниципальных преференций (п. 20 ст. 4 Закона № 135-ФЗ), понимаемых как «предоставление... отдельным хозяйствующим субъектам преимущества... путём передачи государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав...», по сути распространяет антимонопольные требования на значительное число договоров, связанных с переходом прав на имущество, принадлежащее публичным образованиям [3]. Стремление избежать при этом предоставление избирательных преимуществ в отношении получателей имущества (дающее им в конечном итоге перевес в конкурентной борьбе), переносит антимонопольные требования на стадию заключения договора, делает необходимым получение согласия антимонопольного органа на совершение соответствующих сделок (ст. 20 Закона о защите конкуренции, ст. 157.1 ГК РФ) либо проведение торгов на право их заключения (ст. 17.1, 18 Закона № 135-ФЗ и др.).

Изложенное выше доказывает необходимость оценки поведения публично-правовых образований с точки зрения антимонопольных пределов использования ими своих субъективных гражданских прав, в том числе в сравнении с аналогичными требованиями, действующими в отношении иных субъектов гражданского права.

Источники и литература

- 1) Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2001. С. 22.
- 2) www.fas.gov.ru (Федеральная антимонопольная служба России).
- 3) Конкурентное право России / Отв. ред. И.Ю. Артемьев, С.А. Пузыревский, А.Г. Сушкевич. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2014. – С. 237 – 247.