ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

Дехтярь Иван Николаевич

ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИЯХ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК ВИД АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОГО ПРОИЗВОДСТВА

12.00.14 – административное право; административный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Соколов А.Ю.

Саратов – 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ……**3**

ГЛАВА 1. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИЯХ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА……**16**

§ 1.1. Понятие и место административно-юрисдикционного производства в структуре административного процесса……**16**

§ 1.2. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в структуре административно-юрисдикционного процесса……..…**16**

§ 1.3. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства: понятие, сущность, содержание…….....**36**

§ 1.4. Принципы производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства……...**80**

ГЛАВА 2. СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИЯХ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА…….....**108**

§ 2.1. Возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства……**108**

§ 2.2. Рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства……**135**

§ 2.3. Пересмотр решения и (или) предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам……..**163**

§ 2.4. Обжалование решения и (или) предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства……**178**

§ 2.5. Исполнение предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства……**199**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……..…...**219**

БИБЛИОГРАФИЯ……..…….....…**225**

ПРИЛОЖЕНИЕ…….....**256**

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена значительной ролью монополий в обеспечении устойчивого развития национальной экономики. В отдельных отраслях хозяйства, к числу относятся электроэнергетика, транспорт, телекоммуникации, нефтегазовая промышленность, сформировались крупные естественные монополии. Указанные отрасли не только производят значительную часть ВВП, но и имеют большое значение в решении многих социальных вопросов. В тоже время деятельность монополий невозможна без регулирующей роли государства, что связано с наличием у предприятий-монополистов рыночной власти – способности воздействовать на рыночную ситуацию, складывающуюся в связи с реализацией товара посредством установления его цены или объема выпуска. Деятельность хозяйствующих субъектов-монополистов нередко связана со злоупотреблением своим доминирующим положением, что приводит к ограничению конкуренции, ущемлению прав и законных интересов потребителей товаров. Такая ситуация является неприемлемой и требует незамедлительного государственного реагирования.

Противодействие монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции осуществляет специально созданный государственный орган – Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) и ее территориальные управления. Одним из полномочий антимонопольных органов является рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства в рамках особого административно-юрисдикционного производства, процессуальной регламентации которого посвящены Федеральный закон от 2 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»[1] (далее – Закон о защите конкуренции) и ряд иных нормативно-правовых актов. Кроме того, значительная роль в обеспечении законности актов антимонопольных органов принадлежит системе арбитражных судов, осуществляющих рассмотрение жалоб на

[1] СЗ РФ. 2015. № 41, ч. 1, ст. 5629; 2018. № 24, ст. 3402.

решения и предписания, вынесенные по результатам рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Ежегодный рост числа нарушений антимонопольного законодательства обусловливает необходимость их эффективного предупреждения, выявления и пресечения. Отмечается увеличение количества возбужденных дел по признакам нарушения запрета на ограничивающие конкуренцию соглашения и согласованные действия на 14 %; число фактов недобросовестной конкуренции, выявленных антимонопольными органами в 2017 году, остается на уровне показателей предыдущего периода[1]. Однако анализ действующих нормативно-правовых актов, статистических сведений, теоретических и практических материалов позволяет сделать вывод о наличии существенных недостатков деятельности уполномоченных органов по борьбе с нарушениями антимонопольного законодательства. Так, несмотря на снижение общего количества жалоб на решения и предписаний по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, наблюдается рост числа требований заявителей, удовлетворенных арбитражным судом[2], что может свидетельствовать о недостаточной эффективности работы антимонопольных органов и правильности применения антимонопольного законодательства. Ряд существенных вопросов рассматриваемого производства в настоящее время остается не урегулированным, что способствует формированию противоречивой правоприменительной практики, приводит к проблемам реализации правового статуса участников производства, препятствует достижению цели своевременного предупреждения, выявления и пресечения противозаконной монополистической деятельности и восстановлению прав участников хозяйственного оборота.

Оценка существующего правового регулирования в исследуемой сфере, разработка теоретических положений и практических рекомендаций явля-

---

[1] См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год // ФАС России: [сайт]. URL: https://fas.gov.ru/documents/626604 (дата обращения: 21.06.2018).

[2] См.: Там же.

ется актуальной потребностью, соответствующей современным тенденциям экономического развития Российской Федерации.

Степень разработанности проблемы. По темам, связанным с проблемами применения мер государственного принуждения в сфере контроля за соблюдением требований антимонопольного законодательства, защищено более 10 диссертаций. Однако в данных работах не уделяется достаточного внимания анализу вопросов нормативно-правового регулирования производства по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства. Существующие диссертационные исследования направлены на изучение общих вопросов осуществления антимонопольными органами административно-юрисдикционной деятельности, либо касаются проблем административной или уголовной ответственности в сфере монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Исследованию нормативно-правовой регламентации производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства посвящены лишь отдельные параграфы диссертационных работ. Специальных исследований на уровне кандидатских диссертаций, связанных с изучением теоретических и практических проблем производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, до настоящего времени не проводилось. Учитывая динамичность административно-процессуального законодательства, а также быстрые темпы развития общественных отношений, положения многих ранее защищенных диссертаций отчасти утратили свою актуальность.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время требуется системное исследование теоретических и прикладных проблем, возникающих при осуществлении процессуальной деятельности антимонопольных органов и судов при производстве делу о нарушении антимонопольного законодательства на основе современного нормативно-правового регулирования.

Объектом диссертационного исследования выступает совокупность общественных отношений, складывающихся при возникновении производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

Предметом диссертационного исследования являются нормы административно-деликтного законодательства, регулирующие административно-юрисдикционную деятельность, осуществляемую антимонопольными органами и судами при производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

Целью диссертационного исследования является всесторонний анализ и теоретическое осмысление производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как самостоятельного вида административно-юрисдикционного производства, разработка предложений по нормативной регламентации его стадий, а также обоснование теоретических выводов и практических предложений по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

Для достижения данной цели в работе поставлены следующие основные **задачи**:

– выявить сущность и содержание административного процесса и административно-юрисдикционного производства, определить критерии их соотношения и разграничения;

– выявить сущностные признаки и определить содержание производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как особого вида административно-юрисдикционного производства;

– сформулировать понятие производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства;

– рассмотреть систему принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства;

– проанализировать деятельность антимонопольных органов и судов на различных стадиях производства, выявить проблемы в области правового

регулирования процессуальной деятельности, определить меры по их разрешению;

– обосновать научные выводы, законодательные предложения и практические рекомендации по совершенствованию процессуальной деятельности, связанной с рассмотрением дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Методология и методика исследования. Методологической основой исследования явились общие и частные научные методы познания объективной действительности, к которым относятся анализ, синтез, абстрагирование, системный метод, сравнительно-правовой и статистический методы.

Формально-логические методы научного познания (анализ, синтез, абстрагирование) позволили сформулировать основополагающие определения понятий и правовых категорий, имеющих значение для диссертационного исследования, проанализировать действующие нормативно-правовые акты с точки зрения путей дальнейшего усовершенствования порядка разрешения дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Системный метод позволил рассмотреть процессуальную деятельность, подлежащую осуществлению в рамках производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, как совокупность взаимосвязанных компонентов, обладающих свойствами относительной целостности и упорядоченности, определить место и содержание этапов производства, принципов его осуществления.

Применение сравнительно-правового метода позволило выявить специфику нормативного регулирования институтов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в Российской Федерации и зарубежных странах.

Статистический метод позволил на основе анализа эмпирических данных выявить факторы, влияющие на эффективность деятельности по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений антимонопольного зако-

нодательства, аргументировать предложения по внесению изменений в нормативно-правовые акты.

Теоретическая основа исследования. Рассмотрение проблем производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства проводилось с использованием достижений различных отраслей юридической науки. Диссертационное исследование основывается на трудах отечественных ученых-правоведов в области общей теории права: С.С. Алексеева, М.И. Байтина, С.Н. Братуся, В.Л. Кулапова, Н.И. Матузова, А.В. Малько, И.С. Самощенко, Г.Ф. Шершеневича, В.Ф. Яковлева; административного права и административно-процессуального права: С.Б. Аникина, Д.Н. Бахраха, И.А. Галагана, В.М. Горшенева, А.А. Демина, А.С. Дугенца, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, П.И. Кононова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунина, И.В. Максимова, В.М. Манохина, М.Я. Масленникова, С.Н. Махиной, И.В. Пановой, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, С.С. Студеникина, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова, О.А. Ястребова, а также отдельных трудах в сфере антимонопольного законодательства и конкурентного права Российской Федерации Б.Г. Бадмаева, А.Ю. Кинева, Н.И. Клейн, Л.В. Куншиной, С.А. Пузыревского, А.Ю. Соколова, К.Ю. Тотьева и других.

Нормативной базой исследования являются международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, Федеральный Закон «О защите конкуренции», иные федеральные законы, постановления высших судебных инстанций, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы и иных федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие процессуальную деятельность по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Эмпирическая база исследования. Автором изучены материалы дел о нарушениях антимонопольного законодательства ФАС России, территориальных управлений ФАС России по Саратовской, Самарской, Нижегородской области, Чувашской, Кабардино-Балкарской республике, обобщена

практика рассмотрения дел, связанных с недобросовестной конкуренцией, злоупотреблением хозяйствующими субъектами доминирующим положением на товарном рынке, заключением ограничивающих конкуренцию соглашений, осуществлением ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координацией экономической деятельности.

При подготовке диссертации использованы статистические отчеты Федеральной антимонопольной службы.

Научная новизна исследования. Диссертация представляет собой первое комплексное научное монографическое исследование, посвященное решению проблемы определения сущности и специфики производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. Впервые в юридической науке производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства рассмотрено в качестве самостоятельного вида административно-юрисдикционного производства, установлено соотношение рассматриваемого вида производства и иных производств в структуре административного процесса; проведено теоретическое обоснование правовой природы производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, выявлены сущностные признаки и элементы его содержания.

Автором обозначены общие и специфические черты процессуального порядка разрешения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, проанализированы стадии производства по таким делам, выявлено содержание компетенции субъектов производства и особенности ее реализации.

Диссертантом раскрыты наиболее сложные и малоизученные вопросы правового регулирования и правоприменительной деятельности в сфере производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, а также предложены меры по их разрешению.

На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:

1. Обосновывается существование производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как самостоятельного вида административно-юрисдикционного производства, обладающего специфиче-

ским основанием возникновения – поступлением в антимонопольный орган материалов, в которых могут содержаться сведения о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства, собственным порядком разрешения дела, направленным на установление наличия или отсутствия факта нарушения антимонопольного законодательства, а также спецификой мер административного принуждения, применяемых в рамках разрешения дела и по его результатам.

2. Формулируется авторское определение производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства: производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства – это регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность антимонопольных органов и арбитражных судов по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства и применению мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения нарушений антимонопольного законодательства, а также устранения негативных последствий, вызванных такими нарушениями.

3. Обосновывается существование в структуре производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства пяти самостоятельных стадий, к которым относятся стадия возбуждения дела; стадия рассмотрения дела; стадия пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам; стадия обжалования решения и (или) предписания; стадия исполнения предписания. Стадия возбуждения дела является совокупностью процессуальных действий по установлению признаков нарушения антимонопольного законодательства в поступивших материалах, определению подведомственности и подготовке материалов с целью принятия процессуального акта – приказа о возбуждении дела и создании комиссии либо решения об отказе в возбуждении дела, отражающего возможность рассмотрения дела по существу. Стадия рассмотрения дела является совокупностью процессуальных действий, направленных на установление и анализ фактических обстоятельств дела с целью принятия объективного и

обоснованного решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства, содержащего вывод о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии). Стадия пересмотра решений и (или) предписаний по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам представляет собой совокупность процессуальных действий, обеспечивающих принятие решения по делу с учетом новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств, имеющих существенное значение для его правильного разрешения. Стадия обжалования решения и (или) предписания представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на устранение нарушений норм материального и (или) процессуального права, допущенных при рассмотрении дела с целью принятия процессуального акта – решения об отмене или изменении решения и (или) предписания, либо решении об отказе в удовлетворении жалобы заявителя, отражающего результат проверки законности и (или) обоснованности решения и (или) предписания. Стадия исполнения предписания представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на обеспечение фактической реализации требований, установленных предписанием с целью пресечения нарушения, устранения его последствий и предупреждения совершения нарушений антимонопольного законодательства.

4. Обосновывается существование системы принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как целостной, относительно самостоятельной, обладающей единством целей правового воздействия совокупности основополагающих императивных требований, предъявляемых к содержанию правоотношений, возникающих в рамках деятельности по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства и применению мер административного принуждения. Систему принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства составляют общие принципы административного процесса: законности, публичности, охраны интересов государства и личности, оптимального сочетания единоначалия и коллегиальности, самостоятельности в

принятии решения; принципы административно-юрисдикционного процесса: незаинтересованности субъекта, ведущего производство; непосредственности, справедливости, объективной истины, оперативности; частные принципы, отражающие специфику производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательств и отличающие его от иных производств в сфере административной юрисдикции: сочетания состязательности и процессуальной активности субъекта административной юрисдикции, целесообразности применения мер административного принуждения, доказывания вины.

5. Формулируется авторское определение предупреждения антимонопольного органа как меры административного принуждения, применяемой в случае обнаружения признаков нарушения антимонопольного законодательства, направленной на предупреждение нарушения антимонопольного законодательства посредством пресечения действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, принятия мер по устранению последствий таких действий (бездействия), либо устранения причин и условий, способствовавших совершению действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

6. Доказывается необходимость отнесения электронных материалов к самостоятельному виду доказательств при производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. Электронные материалы – это документы и материалы, представленные в электронно-цифровой форме и содержащие сведения, на основании которых устанавливается наличие или отсутствие обстоятельств, имеющих значение для рассмотрения дела.

7. Аргументируется необходимость определения исчерпывающего перечня новых обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра решения и (или) предписания. Под новыми обстоятельствами следует понимать определение либо изменение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации или в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы; определение либо изменение в постановлении Президиума Федеральной антимонополь-

ной службы практики применения правовой нормы; отмену судебного акта арбитражного суда или суда общей юрисдикции либо постановления другого органа, послуживших основанием для принятия решения и (или) предписания по данному делу; признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного антимонопольным органом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации.

8. Обосновывается недопустимость обязательного приостановления действия предписания антимонопольного органа в случае его обжалования. Вопрос о разумности и обоснованности приостановления действия оспариваемого предписания во всех случаях подлежит разрешению арбитражным судом.

9. Доказывается необходимость наделения антимонопольного органа полномочиями по применению мер принудительного исполнения предписания без предварительного обращения в арбитражный суд с исковым заявлением в случае, если такое предписание не исполнено ответчиком самостоятельно в установленный антимонопольным органом срок.

Теоретическая значимость диссертации заключается в анализе, обобщении и систематизации информации по поставленной проблеме и выражается в выводах, имеющих значение для развития науки административно-процессуального права:

– сформулированы авторские определения административного процесса и административно-юрисдикционного производства;

– определена структура административно-юрисдикционного производства;

– введено в научный оборот определение понятия «производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства»;

– выявлено место производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в структуре административно-юрисдикционного процесса;

– обосновано наличие системы принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, проведен анализ ее элементов;

– изложены положения, относящиеся к содержанию процессуальной деятельности по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства как специфического вида административно-юрисдикционного производства.

Сформулированные в диссертационной работе теоретические выводы содействуют развитию науки административно-процессуального права и могут быть использованы в качестве основы для дальнейших научных исследований.

Практическая значимость исследования обусловлена наличием предложений, направленных на совершенствование положений нормативных актов, регламентирующих процессуальную деятельность по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, что должно способствовать повышению эффективности рассматриваемого производства. На основе проведенного исследования разработан Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции».

Сформулированные в работе выводы могут быть использованы в учебном процессе на юридических факультетах высших образовательных учреждений, а также при реализации правовых норм в административной и судебной практике.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования происходила в форме обсуждения полученных результатов на научно-практических конференциях: II ежегодная Международная научно-практическая конференция «Публичная власть: реальность и перспективы», г. Саратов, 1 ноября 2015 г.; II Международная научно-практическая конфе-

ренция «Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере защиты конкуренции», г. Саратов, 9 декабря 2015 г.; VII Саратовские правовые чтения «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (международная научно-практическая конференция), посвященные 85-летию образования Саратовской государственной юридической академии, г. Саратов, 29-30 сентября 2016 г., V Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере защиты конкуренции», г. Саратов, 24 ноября 2016 г.; II Международный форум магистрантов, аспирантов и молодых ученых «Современная юридическая наука и практика. Актуальные проблемы», г. Саратов, 15 марта 2017 г.; VI Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере защиты конкуренции», г. Саратов, 22 ноября 2017 г.

Всего по теме диссертации опубликовано 17 научных работ, в том числе 4 научные статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих 9 параграфов, заключения, библиографии и приложения.

ГЛАВА 1. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИЯХ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРУКТУРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

§ 1.1. Понятие и место административно-юрисдикционного производства в структуре административного процесса

Под термином «процесс» (от лат. processus – продвижение) обычно понимается «ход того или иного явления, последовательная смена состояний, этапов развития»[1]; «способ, с помощью которого состояние системы превращается в другое состояние»[2].

Любая юридически значимая деятельность государственного органа характеризуется определенным порядком, устанавливаемым правовыми предписаниями, и реализуется в различного рода действиях[3], что обусловливает наличие у данного вида государственной деятельности свойств юридического процесса.

В современной науке нет общепринятого определения юридического процесса.

Ряд исследователей придерживаются понимания юридического процесса как специфической формы юридической деятельности. Как считает В.М. Горшенев, «юридический процесс представляет собой комплексную систему правовых форм деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел субъектов права»[4].

По мнению А.В. Малько, юридический процесс – это нормативно установленные формы упорядочивания юридической деятельности, направлен-

---

[1] *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1981. С. 558.
[2] *Парсонс Т.* О социальных системах. М., 2002. С. 304.
[3] См.: Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 194.
[4] См.: Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 8

ные на оптимальное удовлетворение и гарантирование интересов субъектов права[1].

Понимания юридического процесса в качестве совокупности юридических процедур придерживается В.Л. Кулапов. По мнению ученого, юридический процесс представляет собой систему оформленных юридическими актами последовательных процедур, обеспечивающих комплексную реализацию норм материального права по достижению поставленных целей в определенной сфере общественной жизни[2].

В.И. Леушин определяет юридический процесс как урегулированный процессуальными нормами порядок деятельности властных органов, который заключается в подготовке, принятии, документарном закреплении юридических решений общего и индивидуального характера[3].

Безусловно, порядок, процедура, процессуальная форма являются важными чертами юридического процесса. Однако они представляют собой лишь способ упорядочения его содержания, в качестве которого выступает юридически значимая деятельность государственных органов. Так, в теории права распространена позиция, что юридическая процессуальная форма регламентирует деятельность граждан, должностных лиц и органов власти, а также официальные документы, в которых закрепляются итоги этой деятельности[4].

Существующие взгляды на проблему юридического процесса позволяют выделить две основные концепции его толкования. Сторонники понимания юридического процесса в узком смысле отождествляют его с юрисдикционной деятельностью государственных органов и должностных лиц. Так, исключительно юрисдикционный характер юридического процесса подчер-

---

[1] См.: *Малько А.В.* Теория государства и права в вопросах и ответах: учебно-методическое пособие. М., 1997. С. 127.

[2] См.: *Кулапов В.Л.* Теория государства и права : учебник. М., 2011. С. 429.

[3] См.: Теория государства и права / под ред. В.И. Леушина. Екатеринбург, 1996. С. 9.

[4] См., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 313; *Шакарян М.С., Сергун А.К.* К вопросу о теории так называемой юридической процессуальной формы // Проблемы соотношения материального и процессуального права. М., 1980. С. 63; *Карташов В.Н.* Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989. С. 70; Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2001. С. 441.

кивает П.Ф. Елисейкин, определяя его как организационную форму применения санкций охранительных материально-правовых предписаний юрисдикционными органами в совокупности с осуществлением права обращения за защитой нарушенных прав и интересов и установлением законности и правопорядка заинтересованными лицами[1]. М.С. Строгович рассматривает юридический процесс в качестве синонима судебного процесса, судопроизводства[2].

Как считает А.А. Демин, сущность процесса обусловлена разбирательством спора, однако при реализации компетенции спор в правовом смысле отсутствует. При отсутствии спора государственный орган осуществляет свою деятельность не в рамках юридического процесса, а в рамках материально-правовой процедуры[3].

Следует отметить, что характер юрисдикционной деятельности, осуществляемой государственными органами и должностными лицами, обусловливает необходимость строгого соблюдения процессуальной формы, поскольку такая деятельность связана с применением мер государственного принуждения, устранением возникших правовых конфликтов, реализацией санкций юридических норм. Однако рассмотрение юридического процесса в сугубо юрисдикционном смысле оставляет за рамками процессуальной регламентации прочие виды деятельности государственных органов и должностных лиц, направленные на издание и применение правовых норм.

В свою очередь, сторонники понимания юридического процесса в широком смысле определяют юридический процесс как деятельность компетентных органов и должностных лиц, обладающую государственно-властным характером и урегулированную правовыми нормами. Так, по мнению Д.Н. Бахраха, юридический процесс представляет собой регламентиро-

---

[1] См.: *Елисейкин П.Ф.* Соотношение общего понятия юридического процесса и организационных форм реализации материального права // Проблемы соотношения материального и процессуального права. М., 1980. С. 33–37.

[2] См.: *Строгович М.С.* Судебное право: предмет, система, наука // Советское государство и право. 1979. № 12. С. 5.

[3] См.: *Демин А.А.* Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 11.

ванную правовыми нормами деятельность по реализации субъектами публичной власти своих полномочий[1]. Аналогичной позиции придерживается Ю.А. Тихомиров, определяя юридический процесс как упорядоченную деятельность компетентных органов, урегулированную процессуальными нормами. По мнению ученого, юридический процесс может быть как правотворческим, так и правоприменительным[2].

Позиция сторонников понимания юридического процесса в широком значении представляется более убедительной, поскольку процессуальная форма присуща не только юрисдикционному процессу, но и другим видам государственной деятельности. Юридический процесс следует рассматривать как деятельность компетентных органов и должностных лиц, обладающую государственно-властным характером и регламентированную нормами права.

Одним из видов юридического процесса является административный процесс. С середины XX века ведутся споры о понятии и содержании административного процесса. В результате дискуссии сложились две концепции в понимании административного процесса: административный процесс в узком смысле – юрисдикционная концепция и административный процесс в широком смысле – управленческая концепция.

Представитель управленческой концепции И.И. Евтихеев определял административный процесс как порядок осуществления административной деятельности, под которой следует понимать деятельность исполнительно-распорядительных органов, осуществляемую путем издания управленческих актов и применения мер принуждения[3]. Аналогичной точки зрения на административный процесс придерживался и А.Е. Лунев. По его определению, под административным процессом следует понимать порядок правоприменительной деятельности, осуществляемой органами управления государства[4].

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 7.

[2] См.: *Тихомиров Ю.А.* Управление на основе права. М., 2007. С. 319.

[3] См.: *Евтихеев И.И.* Виды и формы административной деятельности : дис. … д-ра юрид. наук. М., 1948. С. 301.

[4] См.: *Лунев А.Е.* Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. С. 43–51.

Рассмотрение административного процесса в качестве порядка осуществления процессуальной деятельности позволяет отразить фактор упорядоченности такой деятельности, проявляющийся в наличии системного характера и внутренней организации. Однако следует отметить, что юридически значимая деятельность органов публичной власти по осуществлению управленческих действий и применению мер государственного принуждения всегда осуществляется в процессуальном порядке и не может существовать вне рамок административного процесса, в связи с чем при определении такой деятельности отсутствует необходимость специального выделения признака упорядоченности.

Иные исследователи под административным процессом понимают управленческую деятельность, осуществляемую органами публичной власти. Так, В.М. Манохин понимал административный процесс в качестве деятельности государственных органов, направленной на разрешение индивидуальных дел в сфере публичного управления, а также порядок осуществления норм административного права[1]. По мнению Д.Н. Бахраха, под административным процессом следует понимать деятельность по рассмотрению споров и реализации принудительных мер, а также деятельность по реализации регулятивных норм[2]. Как считает Ю.М. Козлов, административный процесс является деятельностью по разрешению конкретных индивидуальных дел, возникающих в рамках аппарата управления и за его пределами[3].

На наш взгляд, понимание административного процесса в качестве деятельности субъектов публичной власти представляется наиболее справедливым, поскольку отражает специфику административного процесса как самостоятельного правового явления. Вместе с тем, административный процесс вряд ли следует рассматривать в качестве деятельности сугубо исполнительно-распорядительного характера. Административно-процессуальная деятель-

---

[1] См.: *Манохин В.М.* Органы советского государственного управления. Саратов, 1962. С. 44–45.

[2] См.: *Бахрах Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 267.

[3] См.: *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М., 1976. С. 90–92.

ность осуществляется не только в форме правоприменения, но и путем издания нормативных правовых актов, связанных с установлением, изменением или отменой правовых норм. Такой подход к содержанию административного процесса поддерживает Ю.Н. Старилов, определяя административный процесс как деятельность по применению норм различных отраслей права, осуществлению управленческих функций с использованием установленных процедур управления, в том числе процедуры принятия правовых актов[1].

В свою очередь, сторонники понимания административного процесса в узком смысле включают в его содержание отдельные категории дел административного характера. Юрисдикционная концепция раскрывает административный процесс в качестве деятельности по разрешению споров, применению мер административного принуждения и реализации мер административной ответственности.

Указанная трактовка присутствует в работах Н.Г. Салищевой. Автор определял административный процесс как деятельность, направленную на разрешение совокупности споров между сторонами, которые не находятся между собой в отношениях служебного подчинения, а также деятельности по применению административно-принудительных мер[2].

Однако вряд ли можно согласиться с рассмотренным определением административного процесса. Ю.М. Козлов отмечает, что анализ юрисдикционной концепции Н.Г. Салищевой позволяет сделать вывод о необходимости разрешения споров, возникающих между сторонами, находящимися друг с другом в отношениях служебного подчинения, на иной основе, чем административный процесс. Вместе с тем, данные споры могут быть идентичными по своему характеру и содержанию (например, по жалобе государственного служащего и жалобе гражданина)[3]. В обоих случаях правовые отношения регламентированы едиными нормами административно-процессуального права. Кроме того, Н.Г. Салищева сужает понимание административного про-

[1] См.: *Старилов Ю.Н.* Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж, 1998. С. 51–52.
[2] См.: *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16.
[3] См.: *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М., 1967. С. 87–88.

цесса до рассмотрения отдельных категорий дел об административных правонарушениях и административных спорах. Однако данные сферы следует признать лишь частью публичного управления, которое охватывает разнообразные формы организационной работы.

В рамках юрисдикционной концепции распространена позиция, что административный процесс находит выражение исключительно в судебной деятельности. Так, А.Ф. Клейнман считал, что административный процесс действует лишь в судебных органах при рассмотрении ими дел административно-правового характера[1].

Высказанная позиция далеко не последовательна, поскольку предметом административного процесса является рассмотрение дела административного характера. Процесс представляется административным независимо от того, какой орган — судебный или административный — рассматривает и разрешает конкретное дело. Кроме того, следует учитывать, что административный процесс в отличие от других видов охватывает собой более широкий круг отношений. Если уголовный и гражданский процессы регулируют судебный порядок рассмотрения уголовных и гражданских дел, то административный процесс наряду с судебным порядком регулирует также внесудебный порядок рассмотрения индивидуальных дел органами и должностными лицами органов исполнительной власти[2].

Анализируя позиции сторонников узкого подхода к административному процессу, стоит согласиться с мнением В.М. Горшенева, считающего, что «административный процесс не следует сводить лишь к выполнению юрисдикционных задач. Обратное означало бы, что только юрисдикционная деятельность нуждается в правовой регламентации и строгой процессуальной

---

[1] См.: *Клейнман А.Ф.* Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. 1946. № 9. С. 12.

[2] См.: Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М., 2018. С. 194.

форме, в то время как деятельность органов публичной власти по разрешению индивидуально-конкретных дел не требует высокой организации»[1].

Думается, что сущность административного процесса наиболее полно отражена в управленческой концепции. Являясь видом юридического процесса, административный процесс подразумевает как позитивное управление, осуществляемое органами публичной власти, обеспечивающее реализацию законных прав и интересов граждан и юридических лиц, так и процессуальную деятельность по применению различных принудительных мер, то есть юрисдикционную деятельность. Административный процесс представляет собой правоприменительную деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти и судебную деятельность по рассмотрению отдельных категорий административных дел и дел об административных правонарушениях[2].

Традиционно вопрос о структуре административного процесса связан с понятием административного производства. В рамках юрисдикционной концепции существует мнение, что административный процесс является более узким понятием, чем административное производство. Так, по определению Н.Г. Салищевой, «производство охватывает все аспекты деятельности государственного аппарата, начиная от подготовки и издания акта управления и заканчивая материально-техническими действиями. Административное производство является процессом применения административно-правовых норм, процессом деятельности исполнительных и распорядительных органов, в то время как административный процесс представляет собой деятельность по разрешению споров и применению мер принуждения»[3]. Очевидно, что такая трактовка административного производства обусловлена невозможностью включения в структуру юрисдикционного процесса прочих видов административных производств, обладающих позитивным характером.

---

[1] *Горшенев В.М.* Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству // Проблемы правоведения. М., 1967. С. 21–22.

[2] См.: Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. С. 195.

[3] *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 8.

Еще одним примером отсутствия в юридической науке четкого соотношения понятий «административный процесс» и «административное производство» является мнение М.В. Максютина, который под административно-юрисдикционным процессом понимает административно-юрисдикционное производство, включенное в состав административного процесса[1].

Вместе с тем, по мнению представителей управленческой концепции, административный процесс и административное производство должны находиться в соотношении как целое и часть. Административный процесс рассматривается в качестве определенной совокупности административных производств.

В.Д. Сорокин считает, что в структуру административного процесса входит группа производств положительного и юрисдикционного характера, обеспечивающих реализацию правотворческой и разнообразной правоприменительной деятельности органов исполнительной власти[2]. Таким образом, процесс и производство должны соотноситься как общее и особенное. Производство представляет собой часть процесса, в то время как процесс – совокупность производств.

Данная позиция наиболее распространена в юридической литературе. Д.Н. Бахрах понимает административное производство как часть административного процесса[3]. Аналогичного мнения придерживается М.Я. Масленников, утверждая, что производство в административном процессе необходимо рассматривать в качестве его структурной части[4].

Представляется, что именно управленческая концепция в наибольшей степени соответствует структуре административного процесса, подразделяя его на несколько видов самостоятельных производств.

Разнообразие административных производств обусловливает необходимость их систематизации. Ученые-административисты часто сводят вопрос

---

[1] См.: *Максютин М.В.* Теория юрисдикционного процесса. М., 2004. С. 120.
[2] См.: *Сорокин В.Д.* Советское административно-процессуальное право : учебн.-метод. пособие. Л., 1976. С. 120–121.
[3] См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России : учебник для вузов. М., 2000. С. 146–147.
[4] См.: *Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1990. С. 24.

о структуре административного процесса к видам административных производств, группируя их по различным основаниям.

Отдельные авторы в качестве критерия систематизации рассматривают предмет административного производства. По мнению Ю.М. Козлова, административное производство – это регламентированный нормами права порядок реализации процессуальных действий, обеспечивающий законность и объективность разрешения индивидуальных административных дел, объединенных общностью предмета. Различные разновидности административных производств ученый разграничивает на юрисдикционное производство и процедурное производство[1].

Однако следует отметить, что в качестве предмета правового воздействия традиционно рассматриваются правоотношения[2]. Правоотношения возникают между участниками производства по разрешению индивидуального дела (спора). Конкретные административные производства в рамках группы отличаются различным содержанием правоотношений, что не позволяет использовать предмет индивидуального дела в качестве достоверного критерия их классификации.

Классификация административных производств в зависимости от сферы деятельности органов, осуществляющих правоприменение, находит выражение в обновленном мнении Н.Г. Салищевой. В составе административного процесса ученый выделяет три вида производств: административные процедуры, административная юрисдикция, административное судопроизводство. Административные процедуры определяются как сфера деятельности органов исполнительной власти; административная юрисдикция – сфера деятельности как органов исполнительной власти, так и судов (судей); административное судопроизводство – сфера деятельности органов правосудия[3]. На наш взгляд, указанное основание оставляет без внимания специфические

---

[1] См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 262.

[2] См.: *Кулапов В.Л.* Теория государства и права: учебник. М., 2011. С. 375.

[3] См.: *Салищева Н.Г.* Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. Сборник статей. М., 2004. С. 221–232.

признаки отдельных групп административных производств. Поэтому наиболее обоснованной представляется позиция тех авторов, которые определяют структуру административного процесса в зависимости от категории индивидуальных конкретных дел, разрешаемых в сфере государственного управления.

Так, Д.Н. Бахрах трактует административное производство в качестве специфического вида административной деятельности по разрешению дел определенной категории, основанного на общих и специальных процессуальных нормах[1].

Административные дела в рамках одной категории отличаются общностью содержания, обусловленной спецификой способа их разрешения компетентным органом власти. При выделении групп административных производств следует учитывать, что деятельность органов публичной власти связана с реализацией управленческих полномочий, применением принудительных мер, разрешением административно-правовых споров.

Основываясь на указанном критерии, в составе административного процесса можно выделить три самостоятельные группы административных производств: административно-процедурный процесс, административно-юрисдикционный процесс и административное судопроизводство.

Административно-процедурный процесс представляет собой деятельность по осуществлению органами и должностными лицами исполнительной власти управленческих действий. Под административно-юрисдикционным процессом следует понимать деятельность по применению органами и должностными лицами органов исполнительной власти и судебных органов мер административного принуждения. Административное судопроизводство является деятельностью по рассмотрению и разрешению судебными органами административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также иных административных дел, возникающих из административных и

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Административное право России : учебник для вузов. М., 2000. С. 17.

иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных и иных публичных полномочий[1].

Одним из видов административного процесса служит административно-юрисдикционный процесс, включающий отдельные административно-юрисдикционные производства. Определение административно-юрисдикционного производства основывается на более широком понятии юрисдикции.

Юрисдикция (лат. jurisdictio – судопроизводство, от jus – право, dico – говорю) является совокупностью правомочий государственных органов по разрешению правовых споров и дел о правонарушениях, оценке действий субъекта права на предмет их правомерности или неправомерности, применению соответствующих санкций к нарушителям права. Кроме того, под юрисдикцией может пониматься сфера правоотношений, на которую распространяются соответствующие правомочия[2]. Правовой доктриной юрисдикция также рассматривается в качестве осуществления определенного вида деятельности органами государственной власти. Юрисдикция – это особый вид подзаконной правоприменительной и правоохранительной деятельности государственных органов. Признаками юрисдикции являются состязательность при разрешении дела, необходимость издания юрисдикционного акта в установленной форме, наличие спора о праве[3].

Таким образом, термин «юрисдикция» многозначен. Однако большинство ученых связывают его с осуществлением определенного вида юридической деятельности – административно-юрисдикционной деятельностью. Так, С.С. Алексеев определяет административную юрисдикцию в качестве деятельности компетентных государственных органов, которые имеют полномочия по рассмотрению юридических дел и вынесению по ним юридически

---

[1] См.: Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. С. 198–199.
[2] См.: Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. А. Я. Сухарев. М., 1999. С. 902.
[3] См.: *Басов С.Л.* Участие прокурора в административно-юрисдикционном процессе. СП.б, 2015. С. 3.

обязательных решений[1]. По мнению А.П. Шергина, юрисдикция – специфический вид государственной деятельности, носящей подзаконный и правоприменительный характер[2].

Вопрос о сущности административно-юрисдикционной деятельности до настоящего времени не решен окончательно. Представленные в научной и учебной литературе позиции ученых весьма различны.

Некоторые ученые связывают административно-юрисдикционную деятельность сугубо с рассмотрением дел об административных правонарушениях. Так, по определению А.П. Шергина, «под административно-юрисдикционной деятельностью следует понимать часть административной процессуальной деятельности, содержанием которой является рассмотрение дела о правонарушении, разрешение правового спора по существу и принятие решения по делу»[3]. Как считает С.С. Алексеев, административно-юрисдикционная деятельность отличается рассмотрением дела о правонарушении и принятием решения по правовому спору[4]. Отождествляет административно-юрисдикционную деятельность с деятельностью уполномоченных органов, должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях и применению мер административной ответственности А.С. Дугенец[5].

На наш взгляд, вряд ли справедливо отождествлять административно-юрисдикционную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях, поскольку в состав административно-юрисдикционного процесса подлежат включению различные виды административных производств, обеспечивающих разрешение споров и применение мер принуждения. Поэтому представляется более обоснованной точка зрения

---

[1] См: *Алексеев С.С.* Право: Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999 С. 116.
[2] *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М., 1979. С. 17.
[3] См.: Там же, С. 4.
[4] См.: *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. В 2 т. М., 1973. Т. 2. С. 278–288.
[5] См.: *Дугенец А.С.* Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003. С. 10.

ученых, которые расширяют понятие административно-юрисдикционного процесса, включая в него различные виды производств.

Так, по В.А. Иванову, в структуру административно-юрисдикционного процесса входит производство по делам об административных правонарушениях, производство по жалобам граждан[1]. С.Б. Аникин к числу административно-юрисдикционных относит производство по делам об административных правонарушениях; производство по жалобам граждан и юридических лиц; согласительное производство[2]. В.Д. Сорокин в состав административно-юрисдикционного процесса включает производство по рассмотрению споров и производство по применению мер административного принуждения[3].

Другая группа ученых, представителей так называемого «широкого» подхода к определению административно-юрисдикционного процесса, в его содержание включает особого рода деятельность, осуществляемую органами государственной власти. Так, В.П. Лобзяков под административно-юрисдикционной деятельностью предлагает понимать особый вид правоохранительной деятельности, который ограничен сферой исполнительно-распорядительной деятельности правоохранительных органов[4].

По мнению Н.Г. Салищевой, административно-юрисдикционная деятельность – это вид исполнительно-распорядительной деятельности государства, направленной на разрешение индивидуальных дел при помощи применения мер административного принуждения[5].

Согласно определению Ю.М. Козлова, административно-юрисдикционная деятельность выступает частью исполнительно-

---

[1] См.: *Иванов В.А.* Советский административно-юрисдикционный процесс // Советское государство и право. 1980. № 6. С. 30–37.

[2] См.: *Аникин С.Б.* Проблемы и перспективы административной юрисдикции органов внутренних дел : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1996. С. 13.

[3] См.: *Сорокин В.Д.* Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб, 2003. С. 170–171.

[4] См.: *Лобзяков В.П.* Криминологические основы административно-юрисдикционной деятельности российской милиции : дис. … д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 20.

[5] См.: *Салищева Н.Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 70.

распорядительной деятельности органов государственной власти[1]. Такая деятельность заключается в разрешении непосредственно, то есть без обращения в суд, спорных вопросов применения норм административного права, оценке действий субъектов права на предмет соблюдения этих норм и применении в необходимых случаях административных санкций[2].

С.Н. Махина определяет административно-юрисдикционную деятельность в качестве «регламентированной административно-процессуальными нормами деятельности органов государственного управления, иных органов государства и общественных органов, направленной на выявление и пресечение административных правонарушений, рассмотрение индивидуальных конкретных дел и применение к виновным лицам мер административного пресечения, взыскания, административно-восстановительных мер, а также мер по исполнению принятых постановлений»[3].

По определению И.В. Пановой, административно-юрисдикционную деятельность отличает государственно-властной характер, подзаконность, связь с необходимостью применения мер государственного принуждения. Как пишет ученый, особенностями административно-юрисдикционного процесса является его содержание. Данный вид процесса охватывает правоприменительную деятельность юрисдикционного (правоохранительного), принудительного характера публичной администрации. Административно-юрисдикционный процесс обеспечивает разбирательство споров, применение мер административного и дисциплинарного принуждения и осуществление деятельности по исполнению судебных решений. Назначение данного вида процесса – в охранительной функции, которая осуществляется при разрешении споров, применении мер государственного принуждения и их исполнении[4].

---

[1] См.: *Козлов Ю.М.* Предмет советского административного права. М., 1967. С. 90.
[2] См.: Там же. С. 84–85.
[3] *Махина С.Н.* Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999. С. 95.
[4] См.: *Панова И.В.* Административно-процессуальное право России. М., 2011. С. 113.

В рамках вышеприведённых определений акцентируется внимание характеристика административно-юрисдикционной деятельности как особого рода исполнительно-распорядительной деятельности органов государственной власти. В правовой науке отмечалось, что рассмотрение судебной формы административной юрисдикции в качестве формы управленческой деятельности означает игнорирование принципа разграничения функций государственного управления и правосудия[1]. При этом из субъектов административной юрисдикции исключаются судебные органы, которые не относятся к органам исполнительной власти.

Так, В.Г. Розенфельд и В.В. Серегина определяют административно-юрисдикционную деятельность как внесудебную деятельность по разрешению административно-правовых споров и применению мер принуждения, осуществляемую органами исполнительной власти, местного самоуправления, общественными организаций, их должностными лицами[2]. Деятельность суда из состава административно-юрисдикционной деятельности исключает А.В. Иванов, определяя ее как вид правоприменительной, правоохранительной деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти, направленной на обеспечение правопорядка в сфере государственного управления[3].

Однако стоит учитывать, что суды уполномочены применять юридические санкции по результатам рассмотрения дела, то есть имеют право осуществления административно-юрисдикционной деятельности. В частности, суды наряду с органами исполнительной власти могут рассматривать и разрешать дела об административных правонарушениях. Кроме того, процедура судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти обеспечивает законность и дисциплину в сфере государственного управления.

---

[1] См.: *Зеленцов А.Б.* Административная юстиция как форма административной юрисдикции // Проблемы административной юстиции: материалы семинара. М., 2002. С. 109.

[2] См.: *Розенфельд В.Г., Серегина В.В*. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения) : учебное пособие. Воронеж, 2010. С. 115.

[3] См.: *Иванов А.В.* Административная юрисдикция налоговых органов РФ : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1999. С. 14.

Поэтому вряд ли стоит считать справедливым позицию тех авторов, которые определяют административно-юрисдикционную деятельность как деятельность исключительно внесудебных органов управления государства и их должностных лиц.

Несмотря на существенные различия, в приведенных определениях административно-юрисдикционной деятельности прослеживаются и общие черты. Административно-юрисдикционную деятельность отличают следующие особенности. Она осуществляется как несудебными, так и судебными государственными органами, наделенными соответствующими полномочиями, связана с реализацией мер государственного принуждения в целях охраны общественного строя, прав, свобод и законных интересов граждан и организаций.

Основываясь на рассмотренных особенностях административно-юрисдикционной деятельности, можно выделить следующие признаки административно-юрисдикционного производства, в рамках которого такая деятельность осуществляется. К таким признакам относится публичный характер производства; широкий круг уполномоченных органов; выполнение охранительной функции; связь с применением мер административного принуждения; строгая процессуальная форма; наличие стадий; издание особого юрисдикционного акта.

Основные признаки административно-юрисдикционного производства проявляются в следующих положениях.

Субъектом административно-юрисдикционного производства всегда выступает уполномоченный орган исполнительной или судебной власти, поскольку административно-юрисдикционная деятельность связана с защитой публичного интереса и обладает специфическим методом правового регулирования – методом государственно-властного подчинения, которому присущ императивный характер[1]. О том, что административно-юрисдикционное про-

[1] См.: *Апенышев М.Е.* Административно-процессуальная деятельность в сфере налогообложения : дис. … канд. юрид. наук. Хабаровск, 2013. С. 19.

изводство осуществляется специально уполномоченным органом, писал А.Ю. Якимов[1]. Законодательством определяются органы – субъекты административно-юрисдикционного производства, их полномочия и порядок их осуществления.

Круг государственных органов, являющихся субъектами административно-юрисдикционного производства, весьма разнообразен. В отличие от судопроизводства, осуществляемого только судом, административно-юрисдикционное производство часто ведется органом или должностным лицом, которым выявлены, установлены фактические обстоятельства совершенного правонарушения. Множественность субъектов призвана обеспечить оперативность юрисдикционной защиты общественных отношений в различных областях государственного управления.

Административно-юрисдикционное производство характеризуется охранительной функцией, поскольку юрисдикционную деятельность отличает подзаконный, правоприменительный и правоохранительный характер. Существует мнение, что административная юрисдикция служит охране определенных благ, ценностей, общественного порядка посредством осуществления государственными органами юрисдикционной деятельности[2].

Сущность административно-юрисдикционного производства заключается в применении мер принудительного характера с целью обеспечения выполнения требований, установленных законодательством. По мнению А.Ю. Соколова, меры административного принуждения подлежат реализации при общественной, государственной необходимости с целью предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения установленного порядка привлечения к административной ответственности, восстановления положения, су-

---

[1] См.: *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 3.

[2] *См.: Бельский К.С., Елисеев В.П., Кучеров И.И.* О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право. 2003. № 4. С. 14.

ществовавшего до совершения правонарушения, назначения административных наказаний[1].

Административно-юрисдикционное производство чаще всего осуществляется в случае нарушения нормы права или наличия спора о праве, который невозможно решить иными средствами. Как подчеркивает Л.С. Явич, юрисдикционное вмешательство государственных органов требуется при возникновении юридических конфликтов, разрешение которых составляет основное содержание юрисдикционной деятельности[2]. Однако следует отметить, что отдельные меры административного принуждения могут применяться без наличия правонарушения и правового спора, а в целях предупреждения совершения правонарушения в дальнейшем.

Административно-юрисдикционное производство осуществляется в рамках особой процессуальной формы. По определению С.В. Комлева, процессуальная форма обеспечивает единство процессуальных и материальных правовых норм при осуществлении функции публичного управления[3]. Процессуальная форма обладает свойством стадийности и строго регламентирована законом.

Административно-юрисдикционное производство характеризуется наличием жесткой модели правоприменения, поскольку связано с возможностью принудительного лишения или ограничения прав граждан и юридических лиц. Правоприменение осуществляется в строго определенной последовательности стадий. Обычно выделяется три стадии правоприменения: выявление фактических обстоятельств дела, установление юридической основы дела, принятие решения.

Итогом административно-юрисдикционного производства является издание особого процессуального акта. Данный акт обладает своим назначением, содержанием, формой. Он должен соответствовать требованиям законно-

---

[1] См.: *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015. С. 24.
[2] См.: *Явич Л.С.* Общая теория права. Л., 1976. С. 229.
[3] См.: *Комлев С.В.* Административно-юрисдикционный процесс : дис. … канд. юрид. наук. М., 2008. С. 25.

сти, обоснованности, а также обладать установленной законодательством структурой, определенным наименованием, обязательными реквизитами. Принятие юрисдикционного акта связано с государственно-властной природой юрисдикционной деятельности, ее охранительным характером, необходимостью защиты нарушенного или оспариваемого права, а также с тем, что в процессе осуществления охранительной функции государственные органы уполномочены применять правовые санкции. Законодательством устанавливается гарантия обязательности юрисдикционного акта и порядок вступления его в законную силу. Однако принятием указанного акта административно-юрисдикционное производство не ограничивается. Принятое решение должно быть исполнено, поскольку правовая санкция может выполнить свою функцию лишь в случае, если виновный претерпел предусмотренные ею правовые ограничения[1].

Подводя итог проведенному исследованию правовых категорий «административный процесс» и «административно-юрисдикционное производство», можно сделать следующие выводы.

В рамках существующих концепций понимания административного процесса – в узком смысле как юрисдикционная концепция и в широком как управленческая концепция – наиболее обоснованным представляется понимание административного процесса в широком значении. Это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность органов исполнительной власти, их должностных лиц по осуществлению управленческих действий, применению мер административного принуждения, а также деятельности судебных органов по применению мер административного принуждения, рассмотрению и разрешению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Указанное определение позволяет отразить специфику административного процесса как многоаспектной деятельности, подразумевающей как позитивное управление, связанное с обеспечением осуществления законных прав и интересов граждан и

[1] См.: *Шергин А.П.* Административная юрисдикция. М., 1979. С. 116.

юридических лиц, так и деятельность по реализации различных принудительных мер.

Структуру административного процесса составляют группы производств: административно-процедурный процесс, административно-юрисдикционный процесс и административное судопроизводство, что обусловлено различным характером индивидуальных конкретных дел, разрешаемых в рамках отдельных групп производств.

Административно-юрисдикционный процесс включает в себя отдельные административно-юрисдикционные производства. Признаками административно-юрисдикционного производства являются: публичный характер; широкий круг уполномоченных органов; выполнение охранительной функции; связь с применением мер административного принуждения; строгая процессуальная форма; наличие стадий; издание особого юрисдикционного акта. Указанные признаки позволяют рассматривать административно-юрисдикционное производство как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность органов и должностных лиц исполнительной и судебной власти по рассмотрению дела (спора), связанного с реализацией мер административного принуждения.

§ 1.2. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в структуре административно-юрисдикционного процесса

Одним из важнейших вопросов административно-юрисдикционного процесса является определение перечня производств, входящих в его структуру. Изучение юридической литературы позволяет прийти к выводу об отсутствии общепринятых оснований разграничения административно-юрисдикционных производств.

Так, М.Я. Масленников к сфере административной юрисдикции относит производство в органах административной юрисдикции первой инстан-

ции; ускоренное производство; производство в органах административной юрисдикции второй инстанции. Эти производства являются общими, поскольку они осуществляются в отношении граждан (физических и должностных лиц) по правилам КоАП РФ. К особым видам относятся производства в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляемые на основе специальных нормативных правовых актов по делам о нарушениях: 1) таможенных правил; 2) земельного законодательства; 3) законодательства в области лицензионной деятельности на транспорте; 4) правил дорожного движения; 5) санитарных правил; 6) законодательства в области строительства; 7) антимонопольного законодательства; 8) прав потребителей; 9) законодательства о рекламе; 10) правил сертификации и стандартизации; 11) правил рыбоохраны; 12) прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг; 13) законодательства в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; 14) законодательства о выборах и референдумах юридическими лицами; 15) налогового законодательства[1]. К вышеизложенной классификации ученый приходит ввиду существования множества административных дел и норм, которыми они урегулированы, а также необходимости четкой процессуально-правовой регламентации правоприменения со стороны государства[2].

Безусловным достоинством позиции М.Я. Масленникова является попытка охватить широкий круг общественных отношений в сфере административной юрисдикции. Однако следует отметить отсутствие четких критериев разграничения производств, поскольку административно-юрисдикционные производства подразделяются как по инстанции, уполномоченной рассматривать дело, так и по сфере общественных отношений, в которой совершено правонарушение.

П.И. Кононов разделяет административно-юрисдикционные производства по критерию зависимости от способов и результатов разрешения инди-

[1] См.: *Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2. С.18.
[2] См.: Указ соч. С.19.

видуальных дел. Ученый выделяет производство, направленное на разрешение административных жалоб, а также производство по разрешению споров (разногласий) между административными органами, физическими и (или) юридическими лицами[1]. Однако следует уточнить, что способ разрешения индивидуального дела (спора) вряд ли может служить самостоятельным критерием выделения административно-юрисдикционного производства, поскольку зависит от специфики дела (спора), подлежащего разрешению в рамках производства.

Отдельными учеными в основу разграничения производств положен субъектный состав органов, уполномоченных рассматривать дело. Так, А.П. Клюшниченко, будучи представителем юрисдикционной концепции, рассматривает административно-юрисдикционное производство как производство по делу об административном правонарушении и предлагает следующую классификацию производств: производство по делам, разрешаемым должностными лицами специальных органов, производство по делам, рассматриваемым судьями[2]. Указанное разграничение имеет сходство с предложенным А.Ю. Якимовым, который выделяет такие виды производств, как: 1) административно-юрисдикционное производство в первой инстанции. 2) административно-юрисдикционное производство во второй инстанции[3].

На наш взгляд, вряд ли справедливо в основу классификации административно-юрисдикционных производств ставить сугубо субъектный критерий. Стоит согласиться с мнением С.В. Комлева о том, что для данной классификации отсутствуют возможные основания, поскольку как в советском, так и в современном законодательстве порядок разрешения дел об адми-

---

[1] См.: *Кононов П.И.* Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6. С. 23–24.

[2] См.: *Клюшниченко А.П.* Меры административного принуждения, применяемые милицией. Киев, 1979. С. 81.

[3] См.: *Якимов А.Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 169–170.

стративных правонарушениях не зависит от субъекта, рассматривающего дело[1].

Таким образом, порядок разрешения дела (спора) и специфика субъекта административной юрисдикции не могут выступать значимыми критериями для выделения отдельных административно-юрисдикционных производств. При определении основания разграничения производств в структуре административно-юрисдикционного процесса необходимо учитывать сущность административно-юрисдикционного производства как особого рода деятельности, направленной на рассмотрение дела (спора), связанного с реализацией мер административного принуждения.

По справедливому замечанию А.С. Васильева и М.Ф. Орзиха, основная задача административно-юрисдикционных производств состоит в процессуальном обеспечении определенных мер государственного принуждения[2]. Меры административного принуждения применяются в целях: охраны прав, свобод и законных интересов граждан и организаций; пресечения нарушений установленных законодательством требований; привлечения лиц, совершивших дисциплинарный поступок, к дисциплинарной ответственности; привлечения граждан и организаций к административной ответственности; своевременного исполнения актов судебных органов, иных органов и должностных лиц.

Следовательно, основанием применения мер административного принуждения выступает юридический факт, обусловливающий возникновение правовых отношений, связанных с необходимостью предупреждения, выявления, пресечения противоправного деяния и устранения его последствий. Различие оснований мер административного принуждения предопределяет необходимость их реализации в особом процессуальном порядке, что опре-

---

[1] См.: *Комлев С.В.* Административно-юрисдикционный процесс : дис. … канд. юрид. наук. М., 2008. С. 74.

[2] См.: *Васильев А.С., Орзих М.Ф.* К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производства по делам об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: сборник статей. Киев, 1983. С. 3.

деляет специфику процедуры разрешения конкретного административного дела (спора).

Из этого умозаключения следует, что в качестве критерия разграничения отдельных видов административно-юрисдикционных производств следует рассматривать основание возникновения административно-юрисдикционных отношений различного содержания. Можно предположить возможность выделения в рамках административно-юрисдикционного процесса таких видов производств, как контрольно-надзорное производство; служебно-дисциплинарное производство; производство по делам об административных правонарушениях; исполнительное производство; производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

Содержанием отдельных административно-юрисдикционных производств является конкретный вид процессуальной деятельности по разрешению дела, связанного с реализацией мер государственного принуждения. Так, контрольно-надзорное производство понимается как деятельность органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля, надзора, контрольно-надзорной деятельности, выражающейся в действиях, обеспечивающих предупреждение, выявление и пресечение нарушений установленных законодательством требований посредством организации и проведения проверок, реализации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также в систематическом наблюдении за исполнением обязательных требований, анализе и прогнозировании состояния исполнения обязательных требований. Служебно-дисциплинарное производство представляет собой деятельность по применению руководителями, наделенными полномочиями приема на должность государственной службы, к лицам, совершившим дисциплинарный проступок, дисциплинарных взысканий. Производство по делам об административных правонарушениях служит деятельностью органов (должностных лиц) административной юрисдикции, состоящей в рассмотрении и разрешении дел об административных правонарушениях. Исполнительное производство заключается в деятельности

судебных приставов-исполнителей по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц[1].

Однако следует отметить, что вопрос о месте производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в структуре административного процесса является спорным, что обусловлено спецификой процессуальной деятельности, осуществляемой в рамках производства.

Такая деятельность урегулирована нормами Закона о защите конкуренции. Анализ нормативных положений позволяет выделить специфические признаки данной деятельности.

Основанием указанной деятельности являются нормы административно-процессуального права. Ключевым правовым актом, определяющим основания для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства, устанавливающим порядок и сроки осуществления процессуальных действий, является Закон о защите конкуренции. Положения данного Закона конкретизируются в административных регламентах[2], приказах[3] Федеральной антимонопольной службы. Административно-процессуальный характер нормативных правовых актов определяется императивностью содержащихся в них норм, обусловленных необходимостью реализации государственно-властных полномочий субъектов исполнительной власти, направленностью на правовое регулирование государственно-властных управленческих отношений[4].

---

[1] См.: Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. С. 198–199.

[2] См.: Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» (ред. от 16 февраля 2016 г.) // БНА. 2013. № 8. С 3–33; 2016. № 18. С 5–32; Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 340 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации» // БНА. 2012. № 45. С. 51–86.

[3] См.: Приказ ФАС России от 22 января 2016 г. № 57/16 «Об утверждении Порядка выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства» // БНА. 2016. № 22. С. 34–37.

[4] См.: Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. С. 40.

Рассматриваемая деятельность реализуется субъектами публичной власти. Такими субъектами являются Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы, которые осуществляют возбуждение дела и его рассмотрение в рамках особой процедуры, урегулированной законом. Значительная роль в осуществлении разрешения дела о нарушении антимонопольного законодательства принадлежит системе арбитражных судов. Арбитражный суд обеспечивает законность итоговых актов антимонопольных органов, рассматривая жалобы на решения и (или) предписания, вынесенные на стадии рассмотрения дела. Полномочия суда заключаются в возможности отмены таких актов в случае их несоответствия закону или иному нормативному правовому акту или нарушения прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Возникновение данного вида деятельности обусловлено поступлением информации о нарушении нормы права, относящейся к сфере антимонопольного законодательства. По определению А.Ю. Соколова, антимонопольное законодательство регулирует однородные отношения, связанные между собой как специфическая обособленная группа в сфере монополистической деятельности и пресечения недобросовестной конкуренции[1]. Нарушение нормы антимонопольного законодательства порождает негативные последствия, которые требуют надлежащего и своевременного устранения путем компетентного вмешательства субъектов публичной власти.

Процессуальная деятельность по разрешению дела о нарушении антимонопольного законодательства реализует охранительную функцию, поскольку позволяет нейтрализовать негативные последствия, возникшие в связи с нарушением закона, и обеспечить стабильность общественных отношений. Правовой результат такой деятельности заключается в защите административно-правовых отношений, обеспечивающих конкуренцию, а также в

[1] См.: *Соколов А.Ю.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства / под ред. Н.М. Конина. Саратов, 2010. С. 38.

охране прав и интересов лиц, потерпевших от нарушения антимонопольного законодательства.

Необходимость пресечения нарушения антимонопольного законодательства, устранения его последствий и недопущения совершения повторных нарушений закона обусловливает применение широкого спектра мер административного принуждения. Одной из таких мер является выдача предупреждений о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства. Данный акт выносится при установлении признаков действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц. Предупреждение может выдаваться как до возбуждения дела, так и в период его рассмотрения комиссией антимонопольного органа. После выявления факта нарушения антимонопольного законодательства в результате рассмотрения дела антимонопольный орган выдает предписание, которое может включать требование о прекращении противоправного деяния, устранении его последствий, о восстановлении положения, существовавшего до нарушения, о недопущении действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства.

Разрешение дела о нарушении антимонопольного законодательства характеризуется соблюдением строгой процессуальной формы. Под юридической процессуальной формой понимается «совокупность однородных процедурных предписаний, обязательных для выполнения участниками процесса и гарантирующих достижение определенного материально-правового результата»[1].

По определению К.И. Комиссарова, процессуальная форма должна обладать свойствами нормативности, непререкаемости, системности и универсальности[2]. Перечисленные признаки отвечают процессуальной форме дея-

[1] Юридическая процессуальная форма / Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева М., 1976. С. 13.

[2] См.: *Комиссаров К.И.* Последовательно прогрессивное развитие советского гражданского права // Проблемы действия и совершенствования советского процессуального права: сборник статей. Свердловск, 1982. С. 5.

тельности по разрешению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Нормативность проявляется в том, что порядок разрешения дела определен нормами процессуального права. Непререкаемость означает, что осуществление прав и исполнение процессуальных обязанностей должно происходить в строгом соответствии с нормами права. В случае несоблюдения процессуальной формы действия участников процесса не порождают тех правовых последствий, на которые они направлены. Например, выход комиссии антимонопольного органа за рамки, ограниченные законом, лишает результаты деятельности комиссии юридической силы и может служить основанием для признания решения недействительным. Возбуждение дела или подача жалобы на решение антимонопольного органа должны происходить в порядке и в сроки, установленные законом. Системность процессуальной формы означает необходимость структурирования процедуры рассмотрения дела. Универсальность процессуальной формы отражает ее применимость к разрешению различных дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Итогом рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства является издание особого процессуального акта – решения по делу. Сущность данного акта заключается в установлении факта наличия или отсутствия нарушения антимонопольного законодательства. Если нарушение антимонопольного законодательства установлено, на основании данного акта выдается предписание. К структуре, содержанию и форме решения предъявляются законодательные требования. Решение должно быть издано в письменном виде, доступно для ознакомления лицам, участвовавшим в деле, содержать вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную части. Итоговый вывод о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства обосновывается совокупностью доказательств. Решение по делу о нарушении антимонопольного органа реализуется посредством предписания, которое обладает обязательным характером, что означает возложе-

ние на ответчика требований, подлежащих безусловному выполнению под угрозой применения административно-правовых санкций.

Особенности деятельности по разрешению дела о нарушении антимонопольного законодательства – административно-процессуальный характер; осуществление субъектами публичной власти; связь с нарушением нормы закона; охранительная направленность, обусловливающая необходимость применения мер административного принуждения; реализация в рамках строгой процессуальной формы; принятие особого процессуального акта, обладающего свойством обязательности – позволяют рассматривать такую деятельность как административно-юрисдикционную.

Вместе с тем в юридической науке излагается позиция об отсутствии у процессуальной деятельности уполномоченных органов по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений антимонопольного законодательства и устранению его последствий признаков самостоятельного административно-юрисдикционного производства. По мнению отдельных ученых, такая деятельность обладает известным сходством с процессуальной деятельностью, осуществляемой в рамках контрольно-надзорного административно-юрисдикционного производства. Так, А.И. Стахов считает, что целевая направленность административно-принудительных мер антимонопольных органов относится к сфере контрольно-надзорного административного производства, которое определяется ученым в качестве «комплекса регламентированных административными процедурами последовательно совершаемых действий и принимаемых решений должностных лиц органов исполнительной власти по подготовке и проведению проверок государственного контроля и надзора, а также оценке результатов таких проверок»[1].

Государственный контроль осуществляется в целях обеспечения прав граждан и интересов государства. Конечная цель контроля заключается в пресечении нарушений законности и восстановлении положения, существо-

[1] *Стахов А.И.* О выделении контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов исполнительной власти // Вопросы экономики и права. 2016. № 2. С 32.

вавшего до нарушения. Применяемые антимонопольными органами меры административного принуждения также направлены на предупреждение, выявление и устранение нарушений обязательных требований, установленных законодательством. В юридической литературе справедливо отмечается, что контрольные полномочия выступают ключевой составляющей компетенции антимонопольного органа. Так, К.А. Писенко определяет административную антимонопольную деятельность как деятельность по реализации своих функций в сфере государственного антимонопольного контроля, осуществляемую в административном и судебном порядке[1]. Предметом государственного контроля, осуществляемого антимонопольными органами, служит соблюдение антимонопольного законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами[2]. Однако необходимо обратить внимание на следующие моменты.

Одним из основных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок осуществления контрольно-надзорного производства в Российской Федерации, служит Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[3]. В соответствии с указанным законом, государственный контроль (надзор) представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов ис-

---

[1] См.: *Писенко К.А.* Правовое регулирование административных процедур неюрисдикционной публично-властной деятельности антимонопольного органа в Российской Федерации. М., 2012. С. 31.

[2] См.: Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» (ред. от 16 февраля 2016 г.) // БНА. 2013. № 8. С 3–33; 2016. № 18. С 5–32.

[3] См.: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 18 апреля 2018 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2018. № 17, ст. 2430

полнительной власти субъектов Российской Федерации), обеспечивающую предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных федеральными законами, и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, посредством организации и осуществления проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Трактовка законодательного определения, а также анализ научных подходов к вопросу о содержании контрольно-надзорного производства позволяет сделать вывод о том, что одним из структурных элементов деятельности по контролю и надзору является проведение проверочного мероприятия. Так, Н.М. Конин в качестве элементов контроля и надзора выделяет проверку фактического результата деятельности подконтрольных субъектов в сравнении с ожидаемыми, намеченными, прогнозируемыми показателями, проверку путей и средств достижения такого результата, принятие мер позитивного характера или мер административного принуждения[1].

К.В. Давыдов в содержании контрольно-надзорного производства предлагает определенные стадии: стадию принятия решения о проведении проверки; стадию подготовки к проверочным мероприятиям (проверке), стадию осуществления проверки; стадию оформления результата проверки в процессуальном акте; стадию принятия принудительных мер при выявлении

[1] См.: Административное право: учебник / под ред. Н.М. Конина и Ю.Н. Старилова. М., 2010. С. 68.

нарушений в деятельности субъекта проверки[1]. А.И. Стахов выделяет такие стадии контрольно-надзорного производства, как подготовка проверки государственного контроля (надзора), проведение проверки, оценка результатов проверки[2].

По мнению А.А. Андреева, контрольно-надзорное производство включает стадию возбуждения, стадию подготовки проверочного мероприятия, стадию проведения мероприятия, стадию принятия решения, стадию обжалования решения и стадию исполнения решения[3].

Согласно статье 25.1 Закона о защите конкуренции проведение проверочных мероприятий является одним из полномочий антимонопольного органа. Проверка должна производиться в соответствии с приказом руководителя антимонопольного органа, в котором содержится информация о проверяющих и проверяемых лицах; целях, задачах, предмете проверки; сроке проведения проверки и мероприятий по контролю, перечне таких мероприятий; дате начала и дате окончания проверки[4].

Проверки антимонопольного органа подразделяются на плановые и внеплановые. Плановые проверки хозяйствующих субъектов могут проводиться на основании ежегодного плана, который составляется структурными подразделениями центрального аппарата ФАС России и его территориальными подразделениями. Внеплановые проверки проводятся на основании поступивших материалов о признаках нарушения, сообщений и заявлений физических и юридических лиц, средств массовой информации, в результате

---

[1] См.: *Давыдов К.В*. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / науч. ред. Ю.Н. Старилов. М., 2010. С. 109.

[2] См.: *Стахов А.И*. Контрольно-надзорное административное производство: понятие, структура, проблемы гармонизации с производством по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам ежегодной всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), Санкт Петербург, 25 марта 2016 г.: в 3 т. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб., 2016. Т. 2. С. 173.

[3] См.: *Андреев А.А*. Административно-процессуальное право. Барнаул, 2013. С. 364.

[4] См.: Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 340 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации» (ред. от 30 мая 2017 г.) // БНА. 2012. № 45. С. 51–86.

истечения срока исполнения предписания; издания поручения Президента или Правительства.

Таким образом, можно констатировать, что имеются различия в фактических основаниях проведения плановых и внеплановых контрольных мероприятий антимонопольных органов. Юридической необходимостью проведения внеплановой проверки является поступление материалов, свидетельствующих о признаках нарушения антимонопольного законодательства, в то время как для плановой проверки таким фактом служит наступление срока ее проведения.

Правовой результат контрольного мероприятия антимонопольного органа отражается в акте проверки, где фиксируются положения нормативных правовых актов, признаки нарушения которых выявлены, существо нарушения и факты, указывающие на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

В свою очередь, согласно статье 39 Закона о защите конкуренции, основанием для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства всегда выступает информация, свидетельствующая о признаках соответствующего нарушения. Такая информация может быть получена антимонопольным органом в результате проверки соблюдения обязательных требований подконтрольным субъектом. В случае обнаружения в результате контрольного мероприятия наличия основания для возбуждения дела антимонопольный орган издает приказ о его возбуждении и создает комиссию для его рассмотрения по правилам, установленным Законом о защите конкуренции и административными регламентами.

Таким образом, существенным отличием производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства от контрольно-надзорного производства является место проверочного мероприятия в рамках антимонопольного контроля. Проверка соблюдения требований антимонопольного законодательства имеет обеспечительное значение для последующего разрешения дела, что означает невозможность применения мер административно-

го принуждения, направленных на пресечение противоправного деяния и устранение его последствий, по результатам акта проверки, которым установлено наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства. Применение таких мер реализуется за рамками контрольного мероприятия, лишь после рассмотрения дела, результатом которого является установление факта нарушения. Обнаружение признаков нарушения антимонопольного законодательства в результате проверки служит основанием для возбуждения дела, однако не является основанием для принятия мер реагирования на соответствующее нарушение закона, поскольку для принятия таких мер необходимо осуществление антимонопольным органом сбора и исследования всей совокупности доказательств, а также проведение разбирательства дела с заслушиванием сторон – заявителя, ответчика, заинтересованных лиц. Лишь вынесение решения, которым установлено наличие или отсутствие факта нарушения, выдача на основании такого решения предписания и факт его исполнения свидетельствуют об окончании производства.

Кроме того, необходимо отметить, что проверочное мероприятие не является обязательным элементом деятельности по установлению признаков нарушения антимонопольного законодательства. Такие признаки могут быть обнаружены не только в ходе проверки соблюдения антимонопольного законодательства, но и в результате поступления заявления от физического или юридического лица, материалов из государственных органов или органов местного самоуправления, сообщений средств массовой информации.

Определение места проведения проверочных мероприятий в рамках производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства представляется важным не только для разграничения рассматриваемого вида производства и контрольно-надзорного производства, но и с точки зрения выявления у процессуальной деятельности по предупреждению, выявлению, пресечению нарушений антимонопольного законодательства и устранению его последствий признаков административного производства.

В науке административного права административная процедура характеризуется как структурный элемент административного производства. Совокупность последовательных процедур, объединенных единой целью, представляет собой производство[1]. Под административной процедурой понимается установленный нормами права порядок совершения действий субъектов права по осуществлению их прав и обязанностей[2].

По определению К.А, Писенко, Закон о защите конкуренции регламентирует административно-юрисдикционные процедуры рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства[3]. Одной из таких процедур может являться одной проверка соблюдения требований антимонопольного законодательства. Наряду с иными процедурами (например, процедурой назначения дела к рассмотрению, процедурой выдачи предупреждения, процедурой контроля за исполнением предписания) она входит в структуру соответствующего производства. При этом реализация отдельной административной процедуры вне их последовательной совокупности не позволяет достигнуть цели установления наличия или отсутствия факта нарушения антимонопольного законодательства и пресечь такое нарушение. Ряд последовательных административных процедур формирует стадии производства, каждая из которых отражает определенную степень достижения цели производства и результат которой подлежит документарному закреплению. Стадийный характер, наличие в структуре административных процедур определяет правовую сущность деятельности уполномоченных органов по реагированию на нарушение антимонопольного законодательства как административного производства.

---

[1] См., например: *Старилов Ю.Н.* Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 2–13; *Стахов А.И.* О систематизации и унификации отечественного административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2012. № 9. С. 19–21.

[2] См., например: *Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В.* Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 4; *Лазарев И.М.* Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 54; *Беркутова О.С.* Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9.

[3] См.: *Писенко К.А., Цинделиани И.А., Бадмаев Б.Г.* Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации : курс лекций / под ред. С.В. Запольского. 2-е изд. М., 2011. С. 161.

Следует отметить, что контрольно-надзорное производство проявляется не только в проведении проверочного мероприятия, но и в возможности систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализе и прогнозировании состояния их исполнения при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Наблюдение, анализ и прогнозирование также являются неотъемлемой частью административно-юрисдикционной деятельности в рамках производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. Однако такое производство не исчерпывается наблюдением за подконтрольными объектами, оно подразумевает возможность применения мер государственного принуждения в случае необходимости выявления и пресечения выявленных нарушений, предупреждения и устранения их последствий.

В отдельных нормативных правовых актах предпринята попытка расширить законодательное определение контрольно-надзорной деятельности путем отнесения к ней иных юридически значимых видов деятельности. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[1] под функциями по контролю и надзору помимо действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения понимается выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам, а также регистрация актов, документов, прав, объектов, издание индивидуальных правовых актов Указанные виды деятельности представляют собой часть общей компетенции Федеральной антимонопольной службы

[1] См.: СЗ РФ. 2004. № 11, ст. 945.

и ее территориальных органов, однако не охватывают собой содержание производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

Рассматриваемое производство характеризуется не только наличием самостоятельного основания возникновения, но и специфическими мерами административного принуждения, применяемыми в ходе разрешения дела и по его результатам, а также автономным порядком разрешения дела. Если рассматривать соотношение производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства и производства по делу об административном правонарушении, можно прийти к выводу, что согласно статье 28.1 КоАП РФ решение об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства служит основанием для возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном статьями 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ.

Таким образом, производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства оканчивается принятием самостоятельного акта – решения, которое может являться основанием для последующей деятельности субъекта административной юрисдикции в рамках иного административно-юрисдикционного производства. На основании решения применяются меры административного принуждения. Однако меры административного принуждения по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении применяются на основании постановления и относятся к мерам административной ответственности, в то время как предписания антимонопольного органа выдаются на основании решения и в своем большинстве относятся к мерам административного пресечения и административно-восстановительным мерам. Кроме того, производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства характеризуется возможностью применения специфических мер административного принуждения и до рассмотрения дела по существу. Такой мерой служит предупреждение, для выдачи которого установление факта нарушения антимонопольного законодательства не является обязательным.

Порядок деятельности по разрешению дела о нарушении антимонопольного законодательства отличается от деятельности в рамках иных производств, обладает собственными принципами, стадиями, сроками, содержанием правоотношений, возникающих между участниками производства. Рассмотрение особенностей процессуальной деятельности антимонопольных органов в рамках производства послужило основанием для существующей в юридической науке позиции о квазисудебном характере такой деятельности.

Так, по мнению А.С. Сухорукова, квазисудебная процедура рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства сближает производство с процессуальной деятельностью судов[1]. По определению И.В. Башлакова-Николаева, юрисдикционная деятельность антимонопольных органов является квазисудебной деятельностью по рассмотрению споров между хозяйствующими субъектами и гражданами, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, органами власти – с другой[2]. Процедура возбуждения и рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства фактически представляется квазисудебной, поскольку имеет сходство с судебными процессами, которые регламентированы процессуальными кодексами – гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным[3]. Аналогичной точки зрения придерживается и А.Ю. Кинев[4].

В энциклопедической литературе слово «квази» приводится в значении «почти, близко»[5]. В административном праве под квазисудебными органами понимаются юрисдикционные учреждения, созданные в рамках исполни-

---

[1] См.: *Сухоруков А.С.* Антимонопольное законодательство в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 22–26.

[2] См.: *Башлаков-Николаев И.В.* О формировании антимонопольной специализации судей // Вестник гражданского процесса. 2015. № 4. С. 285.

[3] См.: *Башлаков-Николаев И.В.* О необходимости и целесообразности изучения конкурентного права в части регулирования деятельности органов власти // Юридическое образование и наука. 2012. № 3. С. 30.

[4] См.: *Кинев А.Ю.* Картели и другие антиконкурентные соглашения: право и практика. М., 2011. С. 311.

[5] См.: Новая российская энциклопедия : в 12 т. / редкол. А.Д. Некипелов, В.И. Данилов-Данильян. М., 2010. Т. 7 (2). С. 473.

тельной власти для разрешения споров в административном порядке с соблюдением специальных процедур, установленных законодательством[1].

Действительно, порядок деятельности при осуществлении производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства обладает некоторыми признаками, обусловливающими его сходство с порядком осуществления деятельности органов правосудия, в частности в рамках арбитражного процесса. Так, особенностью рассмотрения дела является наличие сторон – заявителя и ответчика, занимающих противоположные позиции, возможность привлечения к участию в деле заинтересованных лиц, открытое и устное разбирательство дела.

В то же время юрисдикционная деятельность в рамках рассматриваемого производства существенно отличается от процессуальной деятельности судов. Справедливо мнение А.Ю. Гулягина по поводу того, что административно-юрисдикционную деятельность органов исполнительной власти ошибочно рассматривать как квазисудебную. Данная деятельность не относится ни к судебной, ни к квазисудебной ввиду существа этой деятельности и процессуальных форм, с соблюдением которых она осуществляется. Это – административный способ защиты публичного порядка, обладающий своими специфическими признаками и имеющий иную правовую природу[2].

В рамках рассматриваемого производства в судебном порядке подлежат разрешению лишь жалобы на решения и (или) предписания антимонопольных органов. На иных стадиях производства в качестве властного субъекта выступают антимонопольные органы и их должностные лица. Различие между судебными и административными процедурами, осуществляемыми антимонопольными органами, обусловлено местом, занимаемым антимонопольными органами и судом в системе властных субъектов. Суд, согласно Конституции Российской Федерации, является органом правосудия, а антимонопольные органы отнесены к ветви исполнительной власти. Кроме того,

[1] См.: *Гулягин А.Ю.* Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции. М., 2012. С. 101.
[2] См.: Там же. С. 105.

антимонопольные органы обладают собственной компетенцией. Так, определение доминирующего положения, анализ конкурентной среды уполномочен проводить только антимонопольный орган, в компетенцию суда указанные действия не входят. Только антимонопольный орган наделен полномочиями по специальному расследованию поведения на рынке хозяйствующих субъектов, осуществляет аналитическое рассмотрение данных о рынке, определяет его географические и продуктовые границы, состояние конкуренции, применяет специфические меры государственного принуждения.

Специфика административно-юрисдикционного производства, осуществляемого антимонопольными органами, обусловлена различием в принципах судебного и административно-юрисдикционного процесса. В отличие от судебного процесса, осуществляемого в исковом порядке, в производстве антимонопольных органов не применяется принцип диспозитивности, что проявляется в наличии у антимонопольного органа права и обязанности возбуждать дело по собственной инициативе. Антимонопольный орган не только способствует лицам, участвующим в деле, в получении и представлении доказательств, но и самостоятельно истребует доказательства совершенного нарушения. С этой целью предусмотрено право беспрепятственного доступа антимонопольного органа в органы власти и организации, право требования представления необходимой информации. Антимонопольный орган не связан заявлениями, доводами и требованиями лиц, участвующих в деле, рассматривая дело в полном объеме. Он не имеет обязанности прекращать производство при отказе заявителя от своих требований. В то время как суд не собирает доказательства, а лишь обеспечивает сторонам процесса равные возможности по представлению доказательств, участию в их исследовании и реализации иных прав.

Подводя итог исследованию места производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в структуре административно-юрисдикционного процесса, можно сделать следующие выводы.

Критерием разграничения административных производств в рамках административно-юрисдикционного процесса является основание возникновения конкретного дела (спора), под которым следует понимать юридический факт, обусловливающий возникновение правовых отношений, связанных с необходимостью предупреждения, выявления, пресечения противоправного деяния и устранения его последствий. Указанный критерий позволяет выделить в структуре административно-юрисдикционного процесса контрольно-надзорное производство; служебно-дисциплинарное производство; производство по делам об административных правонарушениях; исполнительное производство; производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

Процессуальная деятельность уполномоченных органов по разрешению дела о нарушении антимонопольного законодательства обладает всеми признаками административно-юрисдикционного производства, однако резко отличается от процессуальной деятельности, осуществляемой в рамках иных административно-юрисдикционных производств, наличием специфического основания – поступления информации, свидетельствующей о признаках нарушения антимонопольного законодательства, особым порядком разрешения дела, связанного с необходимостью реализации мер административного принуждения с целью выявления, предупреждения, пресечения нарушения антимонопольного законодательства и устранения его последствий, собственными мерами административного принуждения, применяемыми в ходе производства и по его результатам, что обусловливает существование самостоятельного вида административно-юрисдикционного производства – производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

§ 1.3. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства: понятие, сущность, содержание

Под сущностью в философии понимается внутренняя суть вещи, совокупность ее существенных свойств в отличие от меняющихся и второстепенных черт[1]. Сущность – это устойчивая сторона объективной действительности, определяющая природу предмета, процесса и присущие ему закономерности развития.

Для выявления сущности производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства необходимо проанализировать признаки, которые выражают его самостоятельность в структуре административно-юрисдикционного процесса и отличают от иных производств юрисдикционного характера. В качестве таких признаков выступают цели и задачи.

Производство опосредует деятельность по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства. Определение структуры антимонопольного законодательства включено в статью 2 Закона о защите конкуренции, согласно которой антимонопольное законодательство основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из Закона о защите конкуренции и иных федеральных законов, регулирующих отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Россий-

[1] См.: Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. А.А. Грицанов. Минск, 2002. С. 444.

ской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

По мнению К.Ю. Тотьева, антимонопольное законодательство является служит системой нормативных правовых актов, включающей правила регулирования воспроизводства и поддержки добросовестной конкуренции, предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции[1]. Как считает Н.А. Баринов, М.Ю. Козлова, антимонопольное законодательство – это правовая форма государственного регулирования экономики. Такое законодательство включает в себя нормативные правовые акты, направленные на воспроизводство и поддержку добросовестной конкуренции, предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также на обеспечение открытости экономического пространства[2].

По определению авторов учебника «Конкурентное право России», антимонопольное законодательство представляет собой «систему нормативных актов, устанавливающих запреты на принятие актов и совершение действий, ограничивающих или устраняющих конкуренцию, закрепляет правила дозволенного поведения хозяйствующих субъектов на товарном рынке, определяет полномочия антимонопольных органов по пресечению и предупреждению монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции хозяйствующих субъектов»[3].

Анализ понятий антимонопольного законодательства позволяет сделать вывод о его двойственной правовой природе, поскольку оно регламентирует как отношения хозяйствующих субъектов между собой в процессе экономической деятельности, так и отношения между ними и органами публичной власти, возникающие при реализации компетенции публично-правовых субъектов по предупреждению, выявлению и пресечению фактов

[1] См.: *Тотьев К.Ю.* Конкурентное право (правовое регулирование конкуренции) : учебник. М., 2000. С. 88.
[2] См.: *Баринов Н.А., Козлова М.Ю.* Антимонопольное законодательство РФ (вопросы теории и практики). Волгоград, 2001. С. 57.
[3] Конкурентное право России : учебник / отв. ред. И. Ю. Артемьев, С. А. Пузыревский, А. Г. Сушкевич. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 28–29.

монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Антимонопольное законодательство – это комплексное образование, гарантирующее взаимодействие правовых норм отраслей административного и гражданского права и регламентирующее однородные общественные отношения, связанные между собой в качестве самостоятельной обособленной группы в сфере ограничения монополистической деятельности и пресечения недобросовестной конкуренции[1].

Нарушение антимонопольного законодательства служит основанием для возникновения публично-правовых отношений, связанных с выявлением нарушения, его пресечением, устранением последствий, а также предупреждением совершения нарушений антимонопольного законодательства. Из этого тезиса следует, что правовым отношениям, складывающимся в сфере производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, присущ административно-правовой характер, обусловленный наличием в структуре таких отношений субъекта публичной власти. Антимонопольное законодательство определяет полномочия властных субъектов при разрешении дела, различные аспекты реализации антимонопольными органами и их должностными лицами полномочий на отдельных стадиях производства и при осуществлении тех или иных процессуальных действий, содержание процессуальных актов. Основная роль в нормативно-правовой регламентации производства принадлежит Закону о защите конкуренции и административным регламентам. Таким образом, правовым основанием производства следует признать нормы антимонопольного законодательства, посвященные нормативно-правовой регламентации институтов производства.

Однако предусмотренные нормами права юридические последствия могут возникнуть лишь вследствие наступления юридических фактов. Для рассматриваемого вида производства таким фактом является совершение нарушения антимонопольного законодательства.

---

[1] См.: *Соколов А.Ю.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства / под ред. Н.М. Конина. Саратов, 2010. С. 25.

Недостатком Закона о защите конкуренции выступает отсутствие понятия нарушения антимонопольного законодательства. Вместе с тем, поскольку статья 2 Закона о защите конкуренции закрепляет, что антимонопольное законодательство регулирует отношения, связанные с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, таким нарушением следует признать противоправное деяние, связанное с осуществлением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. Согласно статье 4 Закона о защите конкуренции, монополистическая деятельность представляет собой злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные действия (бездействие), признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью.

Недобросовестная конкуренция – это любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам – конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации.

Таким образом, фактическим основанием возникновения производства следует признать нарушение антимонопольного законодательства как противоправно совершенное действие (бездействие) физического или юридического лица, посягающее на правовые отношения в сфере предупреждения, пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Необходимо отметить, что факт нарушения антимонопольного законодательства сам по себе не определяет возникновение правовых отношений в рамках рассматриваемого производства. Правовые отношения, связанные с выявлением, пресечением нарушения и устранением его последствий возни-

кают в случае поступления в уполномоченный орган материалов, в которых могут содержаться сведения о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства. С момента поступления материалов осуществляются процессуальные действия, направленные на предварительную проверку материалов на предмет наличия признаков нарушения. Поступление материалов обусловливает необходимость решения вопроса о возбуждении дела или отказе в его возбуждении в зависимости от наличия или отсутствия признаков нарушения антимонопольного законодательства в поступивших материалах. Именно факт поступления материалов, в которых могут содержаться сведения о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства, следует признать специфическим основанием для возникновения производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, отличающим его от иных производств в структуре административно-юрисдикционного процесса.

Как и любой вид юридически значимой деятельности, производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства обладает целевой направленностью.

В науке цель понимается как предвосхищенный в сознании результат, на достижение которого направлены действия субъекта[1]. Значение цели в праве, как отмечает Н.И. Матузов, состоит в выявлении социального назначения права, эффективности его функционирования. Цель в праве связана с разработкой и изучением наиболее оптимальных путей, форм, методов правового воздействия на общественные отношения[2].

Таким образом, при определении целевой направленности процессуальной деятельности антимонопольных органов и судов в рамках рассматриваемого производства следует выявить сущность конечного результата, достижение которого указанная деятельность обеспечивает.

---

[1] См.: Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. М., 1987. С. 534.

[2] См.: *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 31.

Н.И. Клейн подчеркивает, что деятельность антимонопольных органов гарантирует защиту публичных интересов, пресечение монополистической деятельности и обеспечение конкуренции как неотъемлемого элемента рыночной экономики[1]. Однако в сферу юрисдикционных полномочий антимонопольных органов помимо разрешения дел о нарушениях антимонопольного законодательства включены различные вопросы противодействия осуществлению недобросовестной конкуренции и иных ограничивающих конкуренцию действий физических и юридических лиц. Так, антимонопольные органы выполняют функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). При этом Федеральная антимонопольная служба и территориальные антимонопольные органы наделены такими полномочиями, как дача разъяснений по вопросам, отнесенным к их компетенции, издание индивидуальных правовых актов, осуществление производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрение жалоб на нарушение процедуры торгов, разрешение дел о нарушениях законодательства о рекламе.

Таким образом, осуществление производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства является лишь частью компетенции уполномоченных органов. Целевая направленность такого производства вхо-

[1] См.: *Клейн Н.И.* Защита публичного правопорядка и гражданских прав при нарушении антимонопольного законодательства // Закон. 2008. № 2. С. 31.

дит в систему общих целей антимонопольных органов, однако его сущность как самостоятельного производства в структуре административного процесса должна выражаться в наличии собственных целей.

Поступление информации, свидетельствующей о признаках нарушения антимонопольного законодательства, обусловливает необходимость установить факт такого нарушения. При этом антимонопольный орган осуществляет предварительную проверку поступившей информации, по результатам которой при наличии правовых оснований издает приказ о возбуждении дела, рассматривает дело в рамках предусмотренной законом процедуры, и по ее итогам выносит решение, содержащее итоговый вывод о наличии или отсутствии факта нарушения антимонопольного законодательства.

Следует отметить, что глава 9 Закона о защите конкуренции, которой принадлежит основная роль в правовой регламентации указанных процедур, носит наименование «Рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства». Однако данная законодательная формулировка является некорректной, поскольку рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства выступает лишь одним из этапов производства, о чем, в частности, свидетельствует формулировка статьи 45 Закона о защите конкуренции, посвященной урегулированию процедуры заседания комиссии антимонопольного органа.

Следовательно, при определении общей цели производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства необходимо вести речь не о рассмотрении дела, а о его разрешении. Разрешение дела о нарушении антимонопольного законодательства является конечным результатом процессуальной деятельности в рамках производства и заключается в установлении наличия или отсутствия факта такого нарушения. Издание решения антимонопольным органом может свидетельствовать об окончании производства в случае, если по результатам рассмотрения дела комиссия приходит к выводу о нецелесообразности выдачи предписания, содержащего перечень процессу-

альных действий, направленных на обеспечение исполнения решения антимонопольного органа.

Как вид административно-юрисдикционного производства, производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства обладает охранительными свойствами, что непосредственно определяет его целевую направленность. Нарушение антимонопольного законодательства наносит ущерб общественным отношениям, обеспечивающим защиту конкуренции, приводит к ущемлению прав граждан и организаций. Вследствие этого необходимо не только устанавливать факты нарушения антимонопольного законодательства, но и применять меры, обеспечивающие устранение вреда обществу. Цель таких мер состоит прежде всего в обеспечении невозможности дальнейшего причинения вреда путем пресечения совершающегося нарушения. Законодательство также устанавливает дополнительные гарантии для снижения риска нарушений антимонопольного законодательства, предусматривая применение предупредительных мер. Однако пресечения нарушения антимонопольного законодательства может оказаться недостаточным в случае наличия объективно выраженного вреда правам граждан или организаций. Уполномоченные органы в обязательном порядке устанавливают наличие негативных последствий нарушения антимонопольного законодательства, которые, например, могут выражаться в причиненных убытках хозяйствующим субъектам и принимают меры по их возмещению действиями ответчика.

Исходя из вышеизложенного, к целям производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства можно отнести разрешение дела, а также предупреждение, выявление, пресечение нарушений антимонопольного законодательства и устранение негативных последствий, вызванных такими нарушениями.

Если цели выражают общую направленность производства, то задачи определяют, какими средствами можно достигнуть поставленных целей.

Так, цель разрешения дела неразрывно связана с установлением обстоятельств нарушения, имевших место в действительности. Деятельность по доказыванию направлена на решение вопроса о наличии нарушения антимонопольного законодательства, и производится в рамках специальной процедуры, обеспечивающей осуществление надлежащего исследования обстоятельств дела. Полномочия антимонопольных органов по собиранию доказательств, их оценке, права и обязанности участвующих в деле лиц по представлению доказательств и отстаиванию своей позиции направлены на обеспечение всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела. От соблюдения правил исследования обстоятельств дела напрямую зависит содержание итогового акта, поэтому законодательство предусматривает возможность пересмотра решения и (или) предписания антимонопольного органа, а также возможность его обжалования.

Всесторонность и полнота исследования обстоятельств дела означают, что должны быть выяснены все условия, имеющие значение для справедливого разрешения дела. Так, в ходе производства устанавливается, имело ли место нарушение антимонопольного законодательства в действительности. При этом важно определить факт нарушения антимонопольного законодательства, а не только его признаки, которые являются основанием для возбуждения дела и представляют собой лишь предположение о наличии нарушения, которое должно быть подтверждено по итогам процедуры рассмотрения дела с исследованием всей совокупности имеющихся по делу доказательств. Итоговое решение, влекущее юридические последствия, подлежит вынесению после исследования и оценки доказательств и доводов по делу, изучения позиций лиц, участвующих в деле, заключений и пояснений экспертов, проведения опроса лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах. Кроме того, необходимо установить не только факт нарушения антимонопольного законодательства, но и лицо, его совершившее, что проявляется в исследовании и оценке обстоятельств, сви-

детельствующих о причинно-следственной связи между действиями (бездействием) ответчика и нарушением.

Надлежащее исследование обстоятельств дела также невозможно без обеспечения объективности разбирательства, что означает обязанность государственных органов и должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство, изучить все необходимые обстоятельства. Объективность подразумевает отсутствие обвинительного уклона или, напротив, пренебрежения обстоятельствами, которые свидетельствуют о наличии нарушения антимонопольного законодательства в действиях (бездействии) ответчика. С целью снижения риска необъективного исследования обстоятельств дела законодательство предусматривает возможность отвода участников производства, если имеются обоснованные сомнения в их способности содействовать объективному и беспристрастному разрешению дела.

Следует отметить, что при недостаточности или отсутствии доказательств, позволяющих антимонопольному органу сделать вывод о наличии или об отсутствии признаков нарушения антимонопольного законодательства, антимонопольный орган для сбора и анализа дополнительных доказательств вправе продлить срок рассмотрения заявления или материалов, но не более чем на два месяца. Кроме того, полнота исследования обстоятельств дела гарантируется возможностью субъекта административно-юрисдикционной деятельности истребовать необходимую информацию по собственной инициативе, предпринять меры по назначению проверок и экспертиз.

Цели предупреждения, выявления, пресечения нарушений антимонопольного законодательства и устранения его последствий опосредуются применением мер государственного принуждения соответствующей направленности. В зависимости от сущности выявленного нарушения меры имеют различное содержание.

В качестве мер государственного принуждения выступают предписания, которые служат целям пресечения нарушения антимонопольного зако-

нодательства и (или) устранения его последствий. Несмотря на то, что требования предписания должны быть исполнены ответчиком самостоятельно, административно-юрисдикционная деятельность в рамках производства вынесением предписания не заканчивается, поскольку антимонопольные органы наделены полномочиями по контролю за надлежащим исполнением предписания. Помимо пресечения нарушения и установления его последствий, предписания антимонопольного органа служат цели предупреждения совершения нарушений антимонопольного законодательства в дальнейшем, поскольку они могут содержать требования о недопущении действий, которые являются препятствием для возникновения конкуренции и (или) приводят к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

Следует отметить, что меры государственного принуждения могут применяться и до установления факта нарушения антимонопольного законодательства. Здесь они выполняют функцию обеспечения антимонопольного органа сведениями об обстоятельствах дела и служат цели выявления нарушения антимонопольного законодательства. Пример – направление антимонопольным органом обязательных для исполнения требований о предоставлении информации, проведение проверок деятельности хозяйствующих субъектов. Особое значение принадлежит предупреждению о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. Указанный акт выносится при установлении признаков нарушения закона и выполняет превентивную роль по отношению к нарушению антимонопольного законодательства, поскольку при исполнении предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства возбуждению не подлежит.

Вместе с тем, применение мер государственного принуждения позволяет достигнуть цели производства лишь при условии надлежащего выполнения таких мер. В связи с этим задачей рассматриваемого производства по следует признать обеспечение выполнения применяемых мер государствен-

ного принуждения. Так, несмотря на то, что вынесенное предписание подлежит исполнению ответчиком самостоятельно, антимонопольный орган контролирует своевременность исполнения предписания и полноту совершения установленных предписанием действий, а в случае его неисполнения вправе возбудить производство по делу об административном правонарушении.

Обозначенные сущностные признаки производства: основание возникновения, его цели и задачи определяют содержание процессуальной деятельности по разрешению дела о нарушении антимонопольного законодательства и применению мер административного принуждения.

Согласно распространенной в философии позиции любая деятельность складывается из обязательных элементов, в качестве которых выступают субъект, объект и конкретные действия субъекта, направленные на объект в целях достижения результата[1].

В юридической науке субъектами административно-процессуальных правоотношений признаются лица, обладающие правами и обязанностями, способные взаимодействовать друг с другом[2]. Поэтому отличительной чертой субъектов правоотношений, которые складываются в рамках производства, является возможность оказывать влияние на его ход и результаты.

Основания для классификации участников производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства могут быть различными. Так, в зависимости от социальной сущности выделяются две группы участников – индивидуальные и коллективные. Участников производства можно подразделить по признаку властных полномочий на лиц, обладающих государственно-властными полномочиями в рамках разрешения дела, и на лиц, не обладающих такими полномочиями.

Однако необходимо отметить, что классификация участников должна иметь научное и практическое значение. В рамках настоящего исследования представляется необходимым выявить критерии классификации, отражаю-

[1] См.: Философия : учебник / Под ред. В.М. Кохановского. Ростов-на- Д., 2003. С. 53.
[2] См.: *Бахрах Д.Н.* Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 41.

щие особенности правового положения участников производства, позволяющие определить их место и роль в производстве по делу о нарушении антимонопольного законодательства. Представляется, что в качестве такого критерия необходимо рассматривать специфику юридического интереса участников производства.

Так, в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства ключевая роль принадлежит лицам, осуществляющим интересы публичной власти. Публичный интерес выражается в законодательно закрепленной возможности и обязанности указанных лиц осуществлять действия, направленные на установление наличия или отсутствия факта нарушения и принимать в необходимых случаях в установленном законом порядке меры административного принуждения.

К субъектам публичной власти относится Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы, выступающие в производстве в лице уполномоченных должностных лиц, а также коллегиального субъекта – комиссии антимонопольного органа. При обжаловании решений и (или) предписаний антимонопольных органов существенная роль принадлежит арбитражным судам, которые осуществляют рассмотрение жалоб в порядке, предусмотренном АПК РФ для разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений.

Кроме уполномоченных органов государственной власти и их должностных лиц, в качестве участников производства выступают иные субъекты. Из содержания статей 42-42.1 Закона о защите конкуренции следует, что участники производства подразделяются на лиц, участвующих в деле, и иных лиц. К числу лиц, участвующих в деле, законодательство относит заявителя, ответчика и заинтересованных лиц. Указанные лица имеют самостоятельный юридический интерес в результате производства по делу. В производстве по делу они выступают от своего имени, обладают правом совершения процессуальных действий, направленных на возникновение, развитие и окончание производства.

Так, действия заявителя по подаче заявления, направлению материалов, свидетельствующих о признаках нарушения в антимонопольный орган, непосредственно отражают начало производства. Заявитель предполагает, что в действиях ответчика, то есть лица, в отношении которого подано заявление, направлены материалы, имеются признаки нарушения. В свою очередь, установление факта нарушения антимонопольного законодательства обусловливает необходимость возложения на ответчика обязанностей по прекращению нарушения или устранению его последствий.

В деле также могут участвовать заинтересованные лица. Решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства затрагивает их права и интересы.

К числу иных лиц статья 42.1 Закона о защите конкуренции относит экспертов, переводчиков, а также лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах. Данные лица не обладают собственным интересом в результате производства, поскольку решение по делу не затрагивает их прав и обязанностей. Однако они имеют возможность оказывать влияние на ход производства. Процессуальный смысл их участия в производстве заключается в необходимости предоставления сведений об обстоятельствах дела или правильной интерпретации таких сведений, что непосредственно сказывается на объективности рассмотрения дела.

Остается открытым вопрос, к какой категории процессуальных субъектов следует отнести представителя. Представитель упоминается в статье 42 Закона о защите конкуренции, определяющей статус лиц, участвующих в деле. Однако законодатель не указывает представителя в перечне таких лиц. Отдельные ученые относят представителя к числу лиц, участвующих в деле[1]. Другие авторы полагают, что интерес представителя к исходу дела носит

[1] См., например: *Чечот Д.М.* Участники гражданского процесса. М., 1960. С. 14-15; *Ильинская И.М., Лесницкая Л.Ф.* Судебное представительство в гражданском процессе // Советская юстиция. 1964. С. 28–29; *Халатов С.А.* Проблемы представительства в гражданском судопроизводстве : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 117.

внепроцессуальный характер, что выводит его за рамки лиц, участвующих в деле[1].

Вместе с тем, рассмотрение представителя в качестве лица, участвующего в деле, недостаточно обосновано по следующим соображениям. Процессуальные права и обязанности представителя производны от прав и обязанностей представляемого лица. Это означает, что права и обязанности представителя появляются лишь с момента волеизъявления представляемого. При осуществлении процессуальной деятельности представитель не вправе выходить за границы своих полномочий, которые определены усмотрением представляемого лица. Кроме того, осуществление представителем полномочий непосредственно сказывается на правах и обязанностях представляемых субъектов, а не самого представителя. Специфика правового статуса представителя проявляется в том, что на него не распространяется законная сила решения. Несмотря на то, что представитель является лицом, заинтересованным в результате производства, интерес представителя основан на правоотношениях между ним и представляемым лицом. Указанные правоотношения находятся за рамками конкретного административного дела и не входят в предмет производства. Следовательно, можно констатировать отсутствие у представителя совокупности признаков, необходимой для признания его лицом, участвующим в деле. Представитель не может быть отнесен и к категории иных лиц, участвующих в деле, поскольку от указанных лиц его отличает наличие личной заинтересованности в результате производства.

Таким образом, основываясь на специфике юридического интереса, можно выделить следующие группы участников производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства:

1) участники производства, осуществляющие разрешение дела о нарушении антимонопольного законодательства, выражающие публично-правовые интересы: антимонопольный орган, арбитражный суд;

---

[1] См.: *Шакарян М.С.* К вопросу о понятии и составе лиц, участвующих в гражданских делах // Труды ВЮЗИ: В 82 т. М., 1970. Т. 16. Ч. 2. С. 181–182.

2) лица, участвующие в деле, обладающие личной заинтересованностью в результате производства: заявитель, ответчик, заинтересованные лица;

3) лица, представляющие законные интересы других лиц: представитель;

4) иные лица, не обладающие заинтересованностью в результате производства: лицо, располагающее сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, эксперт, переводчик.

Процессуальная деятельность участников производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства направлена на объект – административно-юрисдикционное дело, основанием которого служит наличие информации о признаках нарушения антимонопольного законодательства. Дело о нарушении антимонопольного законодательства складывается из совокупности правоотношений, возникающих по поводу его разрешения. Будучи инструментом противодействия монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, рассматриваемый вид производства обеспечивает достижение целей антимонопольного законодательства. Из этого следует, что правоотношения, возникающие в рамках производства, направлены на разрешение дела о нарушении антимонопольного законодательства и применение мер административного принуждения с целью выявления, пресечения таких нарушений и устранения их негативных последствий.

Предметом процессуальной деятельности выступает конкретное правоотношение, возникающее между участниками производства и комиссией антимонопольного органа по поводу прав, обязанностей и законных интересов. Например: правоотношение между комиссией антимонопольного органа и ответчиком по поводу исполнения предписания, правоотношение между участвующим в деле лицом и комиссией антимонопольного органа по поводу разрешения ходатайства, правоотношение между экспертом и комиссией антимонопольного органа по поводу получения результатов специальных знаний относительно обстоятельств дела.

Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства складывается как комплекс последовательных процессуальных действий, выполняемых уполномоченными органами, их должностными лицами и участниками производства. Действия могут быть объединены в рамки отдельных этапов процессуальной деятельности, представляющих собой стадии производства. Стадии – это относительно самостоятельные этапы юридического процесса, обеспечивающих решение специфических задач, совершение строго определенных правовыми нормами юридических действий, составление (издание) юридических документов (правовых актов)[1].

В правоведении существуют различные взгляды на основания выделения стадий административно-юрисдикционного производства. В.В. Лазарев предлагает следующие основания: однородность совершаемых действий; преследуемые цели; обособленность во времени[2]. В качестве критерия выделения стадий И.В. Бенедик рассматривает наличие специфических задач; характер и форму процессуальной деятельности; закрепление результатов стадии в специальном процессуальном документе[3]. По определению Я.О. Мотовиловкера, главной сущностной характеристикой стадий являются их пространственно-временные границы[4].

На наш взгляд, основание выделения стадий должно отражать лишь существенный признак, позволяющий отграничить одну стадию от другой. Таким признаком может служить правовой результат, достигаемый в процессе осуществления строго определенного в законе алгоритма процессуальных действий, составляющих содержание стадии. Как правило, результат стадии подлежит закреплению в особом процессуальном документе, который составляется по ее окончании, что является основным отличием стадии от правовых процедур, входящих в ее структуру и направленных на достижение

---

[1] См.: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2004. С. 442–444.

[2] См.: *Лазарев В.В.* Применение советского права. Казань, 1972. С. 38.

[3] См.: *Бенедик И.В*. Стадии в юридическом процессе: общетеоретические исследования : дис. … канд. юрид. наук. Харьков, 1986. С. 52.

[4] См.: *Мотовиловкер Я.О.* Вопросы теории уголовного процесса. Томск, 1971. С. 160.

собственного результата. Содержание процессуального документа отражает итог последовательной реализации всех административных процедур в рамках стадии производства.

Большинство ученых при исследовании административно-юрисдикционного производства выделяют четыре стадии. Так, по мнению В.Д. Сорокина, административно-юрисдикционному производству присущи стадии возбуждения административного дела, рассмотрения дела и принятия решения, обжалования решения по делу, исполнение принятого решения по делу[1]. Аналогичной точки зрения придерживается А.Ю. Якимов[2]. Как считает И.В. Панова, административно-юрисдикционному процессу свойственны те же стадии, что и иным видам юридического процесса. Такими стадиями являются анализ ситуации (в административно-юрисдикционном производстве этой стадии соответствует возбуждение дела), принятие решения, исполнение решения, стадия пересмотра[3].

Производству по делам о нарушениях антимонопольного законодательства присущи все основные стадии административно-юрисдикционного производства. Вместе с тем специфика рассматриваемого производства как самостоятельного правового института отражается на структуре и содержании его стадий.

Целевая направленность производства обусловливает единство его стадий, каждая из которых обеспечивает поступательную реализацию задач, возложенных на уполномоченные органы в рамках разрешения дела. Из этого положения следует, что процессуальная деятельность в рамках отдельных стадий производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства характеризуется необходимостью достижения правового результата. Таким образом, стадию производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства следует рассматривать в качестве обособленной сово-

---

[1] См.: *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право : Учебник. СПб, 2004. С. 221.

[2] См.: *Якимов А.Ю.* Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 7–8.

[3] См.: *Панова И.В.* Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов, 2001. С. 73.

купности процессуальных действий, последовательно совершаемых уполномоченными органами в определенном порядке в рамках конкретных временных границ с целью достижения самостоятельного правового результата, фиксируемого в процессуальном документе.

Представляется, что, основываясь на указанных критериях, в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства следует выделять пять самостоятельных стадий: стадия рассмотрения дела; стадия пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам; стадия обжалования решения и (или) предписания; стадия исполнения предписания.

Цель *стадии возбуждения дела* состоит в принятии уполномоченным лицом решения о начале действий, направленных на установление обстоятельств дела, обеспечении рассмотрения дела посредством сбора сведений, процессуального оформления документов. Правовой результат стадии закрепляется в приказе о возбуждении дела и создании комиссии либо в решении об отказе в его возбуждении.

На *стадии рассмотрения дела* осуществляется изучение всех поступивших материалов с целью достижения правового результата, выраженного в решении, которое должно содержать вывод о наличии состава нарушения закона в действиях ответчика или об отсутствии состава нарушения и прекращении производства по делу.

На *стадии пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам* антимонопольный орган осуществляет повторное разбирательство дела. Правовой результат стадии закрепляется в решении и (или) предписании. Вместе с тем стадия пересмотра решения и (или) и предписания имеет самостоятельное значение. В отличие от стадии рассмотрения указанная стадия несет иную целевую направленность, обусловленную необходимостью установления степени влияния обстоятельств, имеющих существенное значение для дела, на содержание вынесенного акта и рассмотрения дела с учетом таких обстоятельств.

От стадии рассмотрения дела указанную стадию отличает также иной процессуальный порядок. Так, на стадии пересмотра предмет разбирательства значительно сужается, поскольку лица, участвующие в деле, не вправе представлять новые доказательства, а имеют право лишь выразить позицию по существу оснований и обстоятельств, послуживших принятию комиссией решения о пересмотре решения и (или) предписания.

Цель *стадии обжалования решения и (или) предписания* заключается в своевременном устранении нарушений законности, допущенных антимонопольным органом при рассмотрении дела. Следует обратить внимание на особенность производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, которая заключается в рассмотрении жалобы на решение и (или) предписание в судебном порядке по правилам разрешения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. Необходимость выделения указанной стадии в структуре производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства диктуется следующими соображениями. Целевая направленность производства выражается в установлении наличия или отсутствия факта нарушения антимонопольного законодательства, а также своевременном реагировании на факт нарушения. Однако достижение указанных целей является невозможным при наличии нарушений норм материального и процессуального права, допущенных антимонопольными органами в процессе разбирательства дела. Стадия обжалования решения и (или) предписания обеспечивает устранение таких нарушений. Кроме того, стадия обжалования урегулирована как нормами арбитражного процессуального права, так и административно-процессуальными нормами, определяющими порядок и сроки подачи жалобы в арбитражный суд. Правовой результат стадии обжалования закрепляется в решении уполномоченного органа об отмене или изменении решения и (или) предписания антимонопольного органа, либо решении об отказе в удовлетворении жалобы заявителя.

Принятие решения по делу является его логическим завершением. Вместе с тем принятия решения недостаточно для достижения целей производства. Если решение по делу вынесено, но не исполнено, то производство на всех предыдущих стадиях является безрезультативным и вместо предупредительного достигается противоположный эффект[1]. А.С. Дугенец подчеркивает важность стадии исполнения, поскольку неисполнение решения обесценивает предшествующую работу юрисдикционного органа по оформлению необходимых материалов и рассмотрению дела, подрывает авторитет закона[2]. Таким образом, необходимой стадией производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства является *стадия исполнения предписания*, цель которой заключается в обеспечении фактической реализации предписаний, установленных в итоговом акте по делу. Следует обратить внимание на особенность стадии исполнения, которая заключается в отсутствии закрепления ее результатов в отдельном процессуальном документе. В случае неисполнения предписания антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении. Он также вправе обратиться в суд с исковым требованием о понуждении ответчика к исполнению предписания. Указанные процессуальные действия осуществляются за рамками производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в сфере иных производств и процедур, по результатам которых принимаются собственные процессуальные документы. Кроме того, принятие таких процессуальных документов не отражается на специфике стадии, которая заключается в необходимости исполнения предписания ответчиком самостоятельно. Таким образом, правовой результат стадии исполнения состоит в своевременной реализации ответчиком всех возложенных на него требований.

---

[1] См.: *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 183.
[2] См.: *Дугенец А.С.* Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003. С. 243.

Подводя итог анализу сущности и содержания производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, необходимо сделать следующие выводы.

К сущностным признакам производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства следует отнести его основание возникновение, цели и задачи. Основанием возникновения производства выступает факт поступления в антимонопольный орган материалов, в которых могут содержаться сведения о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства. Цель производства заключается в установлении наличия или отсутствия факта нарушения антимонопольного законодательства, своевременном предупреждении и пресечении нарушения, а также устранении негативных последствий, вызванных его совершением. К задачам производства относятся: исследование обстоятельств дела, применение мер административного принуждения, обеспечение выполнения мер административного принуждения.

Содержательную сторону производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства составляют его участники, административно-юрисдикционное дело, комплекс процессуальных действий участников производства. Процессуальная деятельность участников производства осуществляется в рамках пяти самостоятельных стадий: стадия возбуждения дела; стадия рассмотрения дела; стадия пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам; стадия обжалования решения и (или) предписания; стадия исполнения предписания.

Основываясь на анализе сущностных и содержательных признаков производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, предлагаем выработать точное и исчерпывающее определение понятия данного правового института: «производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства представляет собой вид административно-юрисдикционного производства, состоящий в осуществлении регламентированной административно-процессуальными нормами деятельности антимо-

нопольных органов и арбитражных судов по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства и применению мер административного принуждения в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений антимонопольного законодательства, а также устранения негативных последствий, вызванных такими нарушениями».

§ 1.4. Принципы производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства

Право как важнейший социальный регулятор обладает собственными принципами. В юридической науке отсутствует единство взглядов на значение термина «принцип права». По мнению некоторых исследователей, под принципом права следует понимать руководящее начало, основное положение, идею, составляющую основу правового регулирования[1]. Однако рассмотрение принципа права в качестве идеи, отраженной в сознании правоприменителя и не закрепленной в содержании правовых норм, приводит к смешению принципа права и идеи правосознания. Поэтому стоит согласиться с мнением Н.А. Чечиной, считающей, что «о принципе права можно говорить лишь постольку, поскольку он, как руководящая идея, получил нормативное закрепление: идея, не зафиксированная нормой права, не может стать принципом права»[2]. Представляется справедливой позиция тех ученых, которые полагают, что принципы права должны быть прямо или косвенно закреплены в правовых нормах: в качестве норм–принципов либо вытекать из совокупности юридических норм[3].

---

[1] См., например: *Лукашева Е.А.* Правовая система социализма. М., 1978. С. 73; *Сабо И*. Социалистическое право. М., 1964. С. 69; *Байтин М.А*. О принципах и функциях права: новые моменты // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 3 (230). С. 4; Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2017. С. 98.

[2] *Чечина Н.А*. Принципы советского гражданско-процессуального права и их нормативное закрепление // Правоведение. 1960. № 3. С.78.

[3] См., например: *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т.. 1. С. 261; *Тараненко В.Ф.* Принципы арбитражного процесса : учебное пособие. М., 1988. С. 5; *Лившиц Р.З., Никитский В.М*. Принципы советского трудового права // Советское государство и право. 1974. № 8. С. 31–33.

При определении принципа права необходимо иметь в виду своеобразие преследуемой им цели. Думается, что принцип права следует определять через понятие «требование». Принцип права является юридической категорией, выражающейся в требовании, которое предъявляется к содержанию правовых норм[1]. Применение термина «требование» для характеристики принципов права является удачным, поскольку позволяет выявить внутреннее содержание принципа и его предназначение, указывает на сущностную черту принципа права – обязательность для всех субъектов права. Принципы права – это императивные требования, обязывающие субъектов права к определенному поведению. При этом принципы права могут иметь самостоятельное регулятивное значение. Так, по определению В.К. Бабаева, принципы права могут иметь прямое действие, поскольку на них можно сослаться при разрешении конкретного дела, если требуется обосновать правоприменительный акт тем или иным принципом права[2].

Таким образом, принцип права можно определить как закрепленное в нормах права или вытекающее из совокупности правовых норм основополагающее требование, определяющее характерные черты правового регулирования общественных отношений.

Принципы имеют особое значение в регламентации отношений, складывающихся в рамках производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. Деятельность уполномоченных органов является по своей сущности административно-юрисдикционной. В связи с этим можно сделать вывод, что принципы производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства выступают разновидностью принципов административно-юрисдикционного процесса.

Вопрос о перечне принципов административно-юрисдикционного процесса остается открытым. Н.Г. Салищева выделяет принципы административно-юрисдикционного процесса: законность; материальная истина; до-

[1] См.: Теория государства и права : учебник / под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 222.
[2] См.: Теория государства и права : учебник под ред. В.К. Бабаева. М., 2003. С. 375.

ступность процесса; право на защиту; национальный язык процесса; публичность; гласность; экономичность; равенство сторон; участие общественности[1].

По мнению авторов учебника «Административное право» Алехина А.П., Кармолицкого А.А., Козлова Ю.М., в перечень должны входить следующие принципы: законность; компетентность; процессуальное равенство сторон; охрана интересов государства и личности; достижение материальной истины; доступность; гласность; экономичность процесса; состязательность[2]. В.Д. Сорокин предлагает свою классификацию принципов административно-юрисдикционного процесса: законность; заинтересованность масс; быстрота процесса; охрана интересов государства и личности; гласность; материальная истина; равенство сторон; национальный язык процесса; самостоятельность компетентного органа в принятии решений; ответственность компетентных органов и должностных лиц за ведение процесса[3].

Взгляды различных ученых на перечень принципов административно-юрисдикционного процесса во многом сходны, что обусловлено необходимостью регламентации общественных отношений, возникающих при рассмотрении дел (споров), связанных с применением мер административного принуждения, систематизации процессуального законодательства, определяющего порядок осуществления отдельных административно-юрисдикционных производств.

Существующие в юридической науке позиции по вопросу о принципах деятельности антимонопольных органов дают представление о применении совокупности принципов административно-юрисдикционного процесса в рамках производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. Так, А.А. Гогин к принципам рассматриваемого производства относит принципы: законности, справедливости, обоснованности, неотвратимо-

---

[1] См.: *Салищева Н.Г.* Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 42–46.

[2] См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 312.

[3] См.: *Сорокин В.Д.* Советское административно-процессуальное право : учебн.-метод. пособие. Л., 1976. С. 27–29.

сти, гуманизма, презумпции невиновности[1]. По мнению А.Я. Рыженкова, институт антимонопольной ответственности подчиняется принципам равенства, соразмерности и презумпции невиновности[2]. Как считает А. Султанов, при производстве по делу о нарушении антимонопольного законодательства подлежат применению по аналогии общие принципы привлечения к административной ответственности: равенство перед законом, презумпция невиновности, соблюдение сроков давности[3]. Принципы административно-юрисдикционного процесса в рамках рассматриваемого производства конкретизируются, наполняясь внутренним содержанием, обусловленным спецификой деятельности антимонопольных органов и кругом рассматриваемых дел.

Представляет интерес система принципов антимонопольного производства Германии, порядок осуществления которого обладает общими чертами с производством по делам о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации. Антимонопольное производство Германии отличается значительной ролью Федерального картельного ведомства (Bundeskartellamt) в пресечении фактов нарушений антимонопольного законодательства и правонарушений в сфере недобросовестной конкуренции. Как и в Российской Федерации, установление факта противоправного деяния, посягающего на общественные отношения, связанные с ограничением монополистической деятельности, в Германии производится специально созданным органом. К принципам германского антимонопольного (картельного) производства относятся: активность публичного органа, обязательность исполнения предписаний, объективность производства, учет позиции заинтересован-

---

[1] См.: *Гогин А.А.* К вопросу об ответственности в сфере антимонопольных отношений // Конкурентное право. 2015. № 4. С. 27–30.

[2] См.: *Рыженков А.Я.* Правовая природа антимонопольной ответственности // Конкуренция и право. 2015. № 5. С. 53–58.

[3] См.: *Султанов А.* Сроки давности в антимонопольном праве // Корпоративный юрист. 2009. № 7. С. 38–41.

ных лиц, самостоятельное исполнение решения комиссии хозяйствующим субъектом[1].

Анализ статей Закона против недобросовестной конкуренции[2] позволяет сделать вывод также о применении в антимонопольном производстве Германии принципов публичности, срочности, территориальности, устности, оперативности, защиты конфиденциальной информации.

Следует отметить, что в германском антимонопольном законодательстве находит выражение принцип презумпции невиновности, заключающийся в возможности хозяйствующего субъекта не предоставлять информацию, которая бы позволила привлечь его к ответственности. Как отмечается в юридической литературе, Комиссия ЕС в своей деятельности не следует указанному принципу, поскольку иначе требования о предоставлении информации утратили бы свою эффективность в качестве способа контроля и расследования обстоятельств, связанных с возможными нарушениями антимонопольного законодательства[3].

В свою очередь, к правовым основам антимонопольного разбирательства Комиссии ЕС, изложенным в Регламенте Совета (ЕС) № 1/2003 и Регламенте 773/2004 Комиссии с поправками, внесенными в Регламент 622/2 / ЕС, относятся законность производства, беспристрастность и независимость административного органа. Применяется и принцип целесообразности, означающий возможность комиссии по собственному усмотрению передать дело на рассмотрение национальным ведомствам[4].

При определении перечня принципов по делам о нарушениях антимонопольного законодательства прежде всего следует учитывать место такого производства в структуре административного процесса. Общие принципы

---

[1] См.: *Borchardt K.* Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Auflage: 6. Überarb. Einbeck, 2015. S. 542–544.

[2] См.: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Bundesgesetzblatt. Teil I. 1998. Nr. 59 vom 02.09.1998 // URL: http://www.gesetze-im-internet.de/gwb/index.html (дата обращения: 21.06.2018).

[3] См.: *Хохлов Е.* Предоставление информации по требованию антимонопольного органа (Часть II) // Корпоративный юрист. 2008. № 2. С. 16.

[4] См.: *Behrens P.* Europäisches Marktöffnungs- und Wettbewerbsrecht. Heidelberg: C.F. Müller, 2017. S. 917–918.

проявляют свою сущность в административном процессе в целом, в то время как принципы административно-юрисдикционного процесса отражают сходство входящих в него производств[1]. Принципы административного и административно-юрисдикционного процесса в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства конкретизируются, наполняясь внутренним содержанием, обусловленным спецификой деятельности антимонопольных органов и кругом рассматриваемых дел. Самостоятельность данного вида производства в структуре административно-юрисдикционного процесса обусловлена наличием специфического правового основания и порядка разрешения дела, позволяет сделать вывод о возможности выделения частных принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, отражающих правовую природу и сущность данного вида административно-юрисдикционной деятельности.

Необходимо обратить внимание на следующую особенность производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. Рассмотрение жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа осуществляется арбитражным судом по правилам ведения дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений. Представляется, что в рамках производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства находят выражение отдельные принципы арбитражного процесса. В качестве принципов арбитражного процесса выступают: принцип осуществления правосудия только судом; принцип независимости судей и подчинения их только закону; принцип процессуального равноправия сторон; принцип состязательности; принцип непосредственности; принцип устности; принцип диспозитивности; принцип гласности; принцип государственного языка производства[2].

---

[1] См.: Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А.И. Каплунова. 2-е изд. СП.б, 2017. С. 23.

[2] См., например: Арбитражный процесс : учебник / под ред. М.К. Треушникова. 3-е изд., испр. и доп. М., 2007. С. 29; Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Т.К. Андреева, С.К. Загайнова, А.В. Закарлюка и др., под ред. П.В. Крашенинникова. М., 2013. С. 44.

Однако специфика дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, приводит к различию в содержании отдельных принципов по сравнению с общими принципами арбитражного процесса. В рассматриваемом производстве не применяются принципы процессуального равноправия и диспозитивности, поскольку на антимонопольный орган возложены дополнительные обязанности, связанные с представлением доказательств по требованию суда, доказыванием обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта. Суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в заявлении об оспаривании актов антимонопольных органов, а рассматривает дело в полном объеме. Производство по делу не прекращается в случае отказа заявителя от своих требований.

Принципы производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства должны выражать его сущность как самостоятельного и целостного правового явления, а не принадлежать отдельным его стадиям или институтам. Каждый из принципов должен соответствовать требованиям полноты, определенности, самостоятельности, быть в тесной связи с другими принципами, однако не исключать и не поглощать их.

Руководствуясь теоретическими предпосылками и изучением действующего законодательства, можно выделить следующие принципы, составляющие систему принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства:

1. Общие принципы административного процесса:

а) принцип законности;

б) принцип публичности;

в) принцип охраны интересов государства и личности;

г) принцип оптимального сочетания единоначалия и коллегиальности;

д) принцип самостоятельности в принятии решения.

2. Принципы административно-юрисдикционного процесса:

а) принцип незаинтересованности субъекта, ведущего производство;

б) принцип справедливости;

в) принцип непосредственности;

г) принцип объективной истины;

д) принцип оперативности.

3. Частные принципы производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства:

а) принцип сочетания состязательности и процессуальной активности субъекта административной юрисдикции;

б) принцип целесообразности применения мер административного принуждения;

в) принцип доказывания вины.

Обратимся к подробному рассмотрению принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

1. Общие принципы административного процесса

Принцип законности основывается на конституционном принципе верховенства закона, являющемся ведущим формально-юридическим признаком правового государства и выражающемся в высшей юридической силе, авторитете, общеобязательности, непререкаемости закона, приоритете законодательной формы при регулировании определенных, политически и социально значимых общественных отношений, соответствии закону нормативно-правовых и индивидуальных актов[1].

Согласно статье 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Таким образом, сущность принципа законности состоит в том, что применение норм материального и процессуального права во всех случаях должно быть законным[2]. Законность есть строгое и неукоснительное следование за-

[1] См.: Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. 2-е изд. М., 2016. 167–168.
[2] См.: *Панова И.В*. Административно-процессуальное право России. М., 2011. С. 39.

кону и подзаконным актам субъектов правоотношений в процессе правоприменительной деятельности[1].

Как отмечает О.А. Ястребов, принцип законности обладает универсальным характером, что обусловливает возможность его проявления на всех стадиях производства[2]. Законность традиционно рассматривалась как ведущее требование, в соответствии с которым должны строиться все стадии реализации юридической ответственности и от соблюдения которого зависит выполнение большинства других принципов юридической ответственности. Это обусловлено их тесной взаимосвязью: несмотря на то, что каждый из них выполняет свою роль, они закреплены в законе или следуют из его содержания. Большинство принципов административно-юрисдикционного процесса являются гарантиями соблюдения принципа законности. Кроме того, укрепление законности способствует более эффективному проявлению всех остальных принципов процесса[3].

Законность при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства обеспечивается правильным применением законов и иных нормативных правовых актов. Уполномоченный орган, а также участники производства должны соблюдать установленные административно-процессуальными нормами процедуры совершения юридических действий и принятия решений в ходе рассмотрения дела[4]. Решения и иные акты антимонопольного органа выносятся только при наличии предусмотренных законом оснований и в строго определенном порядке.

Принимаемые при разрешении дела акты должны быть законными, обоснованными и мотивированными. Процессуальный акт признается законным, если он вынесен в строгом соответствии с нормами материального права и при точном соблюдении норм процессуального права. Для того чтобы

---

[1] См.: Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В. Малько. С. 98.
[2] См.: *Ястребов О.А.* Принципы законодательства об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 151.
[3] См.: *Самощенко И.С.* Понятие правонарушения по советскому законодательства : автореф. дис. … доктора юрид. наук. М., 1964. С. 30.
[4] См.: *Кононов П.И.* Основные категории административного права и процесса. М., 2013. С. 225.

решение было законным, антимонопольный орган, рассматривающий дело, должен найти в нормативном правовом акте именно ту норму, которая регулирует правоотношение. С этой целью дается юридическая квалификация существующим правоотношениям. При применении правовой нормы антимонопольный орган убеждается, что правовая норма является действующей. Если при рассмотрении дела подлежат применению подзаконные нормативные правовые акты, то антимонопольный орган проверяет их соответствие закону, а также факт издания их надлежащими органами в установленном порядке. Принятое решение будет законным, если антимонопольный орган определит круг юридических фактов, имеющих значение для дела и выразит в решении суждение о наличии либо отсутствии каждого из них; выводы антимонопольного органа о наличии либо об отсутствии имеющих значение для дела юридических фактов будут основаны на всей совокупности исследованных доказательств; доказательства, на которых основаны выводы антимонопольного органа, будут достоверными; из установленных фактов антимонопольный орган сделает правильные выводы о взаимоотношениях участников производства.

Гарантии соблюдения принципа законности могут быть подразделены на две группы: процессуальные и непроцессуальные[1]. В процессуальные гарантии входит возможность отмены акта антимонопольного органа, если он противоречит требованиям законности. К непроцессуальным гарантиям относятся меры административной ответственности и иные правовые санкции, которые применяются к должностным лицам антимонопольного органа, виновным в вынесении незаконных актов.

Под *принципом публичности* в административно-юрисдикционном процессе понимается обеспечение защиты государственного интереса[2]. Это означает, что дело о нарушении антимонопольного законодательства должно

---

[1] См.: *Джуха О.В*. Принципы административно-юрисдикционного процесса : дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Д., 2001. С. 86–87.

[2] См.: *Якимов А.Ю*. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5. С. 9.

рассматриваться официально, а производство по нему всегда носит публичный характер, связанный с необходимостью достижения установленных федеральным законом целей. Указанные цели определены в статье 1 Закона о защите конкуренции как обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации; защита конкуренции; создание условий для эффективного функционирования товарных рынков. Применение законодательства о защите конкуренции осуществляется в интересах государства и от его имени специально уполномоченными антимонопольными органами и их должностными лицами.

Принцип охраны интересов государства и личности базируется на положении статьи 2 Конституции РФ, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Как следует из содержания статьи 18 Конституции РФ, права человека, будучи непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов. В соответствии с частью 1 статьи 45 Конституции РФ государство обязано признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, создавая при этом условия для их реализации и механизмы их защиты. В этом заключается основное содержание принципа охраны права и свобод личности, действующего в сфере публичной деятельности.

Правовой механизм защиты прав и свобод человека приобретает особое значение в сфере административной юрисдикции, поскольку она связана с применением мер административного принуждения, что создает угрозу их нарушения. Так, при производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства допускается ограничение права частной собственности, что проявляется, например, в возможности доступа должностных лиц антимонопольного органа на территорию или в помещение проверяемого лица при необходимости проведении проверки в рамках рассмотрения дела. Однако указанная возможность ограничена требованием предъявления служебных

удостоверений и приказа руководителя антимонопольного органа о проведении проверки. Кроме того, не допускается доступ должностных лиц, проводящих проверку, в жилище проверяемого лица.

Право на коммерческую, служебную и иную охраняемую законом тайну обеспечивается запретом на разглашение составляющих ее сведений. При производстве по делу на антимонопольный орган возложена обязанность по принятию мер, предотвращающих несанкционированное разглашение охраняемой законом тайны. Так, комиссия антимонопольного органа в случае необходимости выносит определение о рассмотрении дела в закрытом заседании. Материалы дела, содержащие сведения, составляющие государственную, коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну, формируются и хранятся в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации в отдельном томе. Лица, участвующие в деле, предоставляют расписку о неразглашении информации, составляющей коммерческую тайну и ставшей им известной в результате рассмотрения дела.

Принцип оптимального сочетания единоначалия и коллегиальности заключается в соотношении полномочий субъектов административной юрисдикции. По мысли Н.И. Масленниковой, коллегиальность представляется определенной кооперацией труда с целью получения наибольшего социального эффекта[1]. Коллегиальное начало создает гарантию объективности, поскольку исключает односторонний подход, подразумевает борьбу мнений и различное видение конкретной ситуации[2]. Однако недостатками коллегиального рассмотрения дела могут служить снижение оперативности и гибкости, усложнение процедуры. Поэтому в целях максимального задействования положительных моментов и минимизации отрицательных черт необходимо разумное сочетание указанных начал в административно-юрисдикционной деятельности.

---

[1] См.: *Масленникова Н.И.* Гражданский процесс как форма социального управления. Свердловск, 1989. С. 14–15.

[2] См.: *Мурадьян Э.* О судебных процедурах // Советская юстиция. 1988. № 9. С. 10–11.

Так, на стадии возбуждения производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства процессуальные действия осуществляются единолично ответственным исполнителем, который принимает материалы к своему рассмотрению. Однако на стадии рассмотрения и пересмотра решения и (или) предписания ключевым участником становится комиссия антимонопольного органа, состоящая из его должностных лиц.

По общему правилу, дело в арбитражном суде рассматривается судьей единолично. По решению председателя суда любое дело может быть рассмотрено в коллегиальном составе. При коллегиальном рассмотрении дела его подготовка осуществляется единолично судьей. Так, в случае поступления заявления об оспаривании решения и (или) предписания антимонопольного органа судья единолично решает вопросы о принятии такого заявления и необходимости обеспечительных мер.

Принцип самостоятельности в принятии решения создает условия для реализации статуса субъекта административной юрисдикции и означает исключение какого-либо постороннего воздействия на процесс принятия юрисдикционного акта. Легальное воплощение указанный принцип получил лишь в деятельности судебных органов.

Так, согласно статье 120 Конституции РФ судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Исходя из конституционных положений статьи 118, деятельность внесудебных юрисдикционных органов не относится к правосудию, поскольку правосудие осуществляется только судом. Однако как правосудие, так и юрисдикционная деятельность имеет целью разрешение юридического конфликта на основе применения правовых норм. Поэтому представляется, что требование независимости и подчинения только закону может быть адресовано не только судебным, но и внесудебным органам административной юрисдикции, в том и числе антимонопольным органам. Данный принцип означает, что вышестоящие органы власти, должностные лица не вправе вмешиваться в процесс принятия решения нижестоящего органа без необходимых правовых оснований, а также не

вправе отменять или изменять решение нижестоящего органа вне соответствующих юридических процедур. Так, решение антимонопольного органа может быть отменено или изменено лишь в случае нарушения норм закона и наличия жалобы заявителя, поступившей в орган, уполномоченный рассматривать такую жалобу. Порядок разбирательства жалобы и перечень оснований для отмены или изменения решения антимонопольного органа установлены законом.

2. Принципы административно-юрисдикционного процесса

Принцип незаинтересованности субъекта, ведущего производство проявляется в требовании беспристрастности органов административной юрисдикции для обеспечения процесса объективного исследования доказательств и принятия решения на основе всестороннего, полного и беспристрастного их изучения. Так, член комиссии антимонопольного органа не может участвовать в производстве по делу и подлежит отводу, если обладает личной заинтересованностью при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов.

Статья 21 АПК РФ закрепляет перечень оснований для отвода судьи, к которым, в частности, относятся нахождение судьи в родственных отношениях с лицом, участвующим в деле, или его представителем; наличие личной, прямой или косвенной заинтересованности судьи в исходе дела либо наличие иных обстоятельств, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности; нахождение в служебной или иной зависимости от лица, участвующего в деле, или его представителя; осуществление судьей публичных заявлений или оценок по существу рассматриваемого дела.

Принцип справедливости – один из ключевых принципов административной юрисдикции, который заключается в соотношении деятельности государственного органа с ее результатами. Как отмечает И.В. Максимов, справедливость выступает интегративной оценкой принципов, норм и актов при-

менения административно-деликтного права с точки зрения объективной необходимости, нравственной допустимости и юридической правомерности[1].

В производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства принцип справедливости находит свое правовое выражение в том, что ряд норм Закона о защите конкуренции требует обеспечения оценки государственным органом применяемых мер административного принуждения целям правового воздействия и ожидаемым результатам их применения. В частности, при выдаче предписания по результатам рассмотрения дела антимонопольный орган уполномочен самостоятельно разрешить вопрос о его содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Кроме того, принцип справедливости реализуется в возможности антимонопольного органа применить предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. При условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, его выполнившее, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

Стоит отметить, что принцип справедливости не ограничивается лишь применением мер административного принуждения. Так, справедливость в административно-юрисдикционном процессе выражается в требовании равенства конфликтующих сторон с тем, чтобы каждой из сторон была предоставлена разумная возможность представить свое дело в таких условиях, в которых ни одна из сторон не имеет явного преимущества[2]. Из указанного положения вытекает требование обеспечения надлежащего производства по

---

[1] См.: *Максимов И.В.* Административные наказания. М., 2009. С. 66–67.

[2] См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 15 ноября 2001 г. по делу № 26760/95 «Вернер против Польши» // Документ опубликован не был. Доступ из справ. -правовой системы «КонсультантПлюс».

делу, соблюдения иных принципов административно-юрисдикционного процесса, в указанном случае – принципа процессуального равноправия.

Принцип объективности по делам о нарушениях антимонопольного законодательства основан на отраслевом административно-процессуальном принципе объективности, согласно которому государственные органы и должностные лица, уполномоченные на ведение дела, обязаны всесторонне и глубоко исследовать все его обстоятельства, то есть реализация данного принципа возлагается на ту сторону административно-процессуального отношения, которая рассматривает дело[1]. Решение, выносимое административным органом, должно отражать объективную истину по делу и действительные взаимоотношения сторон[2].

Цель принципа объективности состоит в установлении правовой истины в споре, что является важнейшим элементом сущности административного процесса[3]. Объективность рассмотрения дела обеспечивается обязанностью антимонопольного органа изучить все представленные документы и материалы в полном объеме, опросить лиц, участвующих в деле, исследовать иные доказательства, дать им юридическую оценку и только после указанной оценки вынести решение по делу. Гарантиями объективности служат законодательные положения, наделяющие антимонопольный орган широкими полномочиями по истребованию необходимых документов, проведению проверок, принятию иных мер. Этим исключается односторонний, предвзятый подход к оценке фактов.

Таким образом, в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства находит выражение принцип объективной, а не формальной истины, поскольку антимонопольный орган принимает все меры для установления истины по делу, прав и обязанностей сторон, обеспечивая наиболее полное исследование действительных обстоятельств дела. Целям

---

[1] См.: Административное право : учебник / под ред. Н.М. Конина, Ю.Н. Старилова. М., 2010. С. 461.

[2] См.: *Воложанин В.П.* Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров. Свердловск, 1974. С. 140.

[3] См.: *Демин А.А.* Материальное и процессуальное в административных правоотношениях // Административное право и процесс. 2007. № 2. С. 8.

объективности служит и возможность обжалования, а также пересмотра вынесенных решений и выданных предписаний, отвода некоторых участников производства, чья заинтересованность в исходе дела может повлиять на принятие объективного решения.

Принцип непосредственности означает необходимость личного восприятия членами комиссии антимонопольного органа и судьями всех собранных по делу доказательств и обоснования решения только исследованными в заседании доказательствами. Указанный принцип служит гарантией достижения истины по делу, поскольку личное восприятие доказательств оказывает положительное влияние на формирование внутреннего убеждения членов комиссии и судей и способствует получению достоверных выводов о наличии или отсутствии обстоятельств, имеющих значение для дела.

Согласно статье 45 Закона о защите конкуренции, на заседании комиссии заслушиваются лица, участвующие в деле; заслушиваются и обсуждаются ходатайства, принимаются по ним решения, которые должны быть отражены в протоколе заседания; исследуются доказательства; заслушиваются мнения и пояснения лиц, участвующих в деле, относительно доказательств, представленных лицами, участвующими в деле; заслушиваются и обсуждаются мнения экспертов, привлеченных для дачи заключений; заслушиваются лица, располагающие сведениями об обстоятельствах рассматриваемого дела. Аналогичные положения содержит и статья 162 АПК РФ.

В соответствии с принципом непосредственности субъект административной юрисдикции принимает все меры к тому, чтобы получить информацию об обстоятельствах дела из первоначальных доказательств. Законодательство допускает использование производных доказательств. Так, в соответствии с пунктом 3.102 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации (далее – Регламент), документы и материалы, приобщаемые к делу, представляются лицами, участвующими в деле, в

подлиннике или в виде копий, заверенных подписью руководителя (уполномоченного лица) и печатью юридического лица (уполномоченного лица) или подписью физического лица (уполномоченного лица)[1].

Согласно статье 75 АПК РФ, письменные доказательства представляются в подлиннике или в форме надлежащим образом заверенной копии. Однако в некоторых случаях обстоятельства дела должны быть подтверждены первоначальными доказательствами. Так, согласно статье 74.1 АПК РФ если копии документов представлены в арбитражный суд в электронном виде, суд может потребовать представления оригиналов этих документов. При этом арбитражный суд не может считать доказанным факт, подтверждаемый только копией документа или иного письменного доказательства, если утрачен или не передан в суд оригинал документа, а копии этого документа, представленные лицами, участвующими в деле, не идентичны между собой и невозможно установить подлинное содержание первоисточника с помощью других доказательств. Согласно пункту 3.113 Регламента комиссия при необходимости получения доказательств вправе отложить рассмотрение дела.

Кроме того, принцип непосредственности отражается в недопустимости изменения состава судей, рассматривающих дело. Согласно статье 18 АПК РФ разбирательство дела осуществляется при неизменном составе судей. В случае замены одного из судей в процессе рассмотрения дела судебное разбирательство должно быть произведено с самого начала. Данное требование обеспечивает личное восприятие доказательств всеми судьями. Закон о защите конкуренции и Регламент не содержат императивных требований о недопустимости изменения состава комиссии антимонопольного органа. Вместе с тем, как справедливо отмечается в судебной практике, принятие решения в случае замены члена комиссии без повторного исследования доказательств приводит к его необоснованности и является основанием для отме-

[1] См.: Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» (ред. от 16 февраля 2016 г.) // БНА. 2013. № 8. С. 3–33.

ны. При изменении же состава комиссии в течение одного заседания, в перерыве, неисследование доказательств после замены членов комиссии, председателя приведет к тому, что комиссия будет принимать решение по антимонопольному делу без исследования и рассмотрения доказательств[1].

Принцип оперативности связан с ограниченностью процессуальных сроков разрешения дела о нарушении антимонопольного законодательства и применения мер административного принуждения. Оперативность является одним из важнейших условий юрисдикционной деятельности. Она предполагает такую организацию порядка разбирательства, при которой соблюдаются строгие временные рамки, что служит гарантией своевременного осуществления процесса и обеспечения прав его участников[2].

Примером действия принципа оперативности в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства представляется возможность выдачи ответчику предупреждения на стадии возбуждения дела без проведения разбирательства.

3. Частные принципы производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства

Принцип сочетания состязательности и процессуальной активности субъекта административной юрисдикции проявляется в специфике соотношения доказательственной деятельности органа публичной власти, рассматривающего дело, и иных участников производства.

Состязательность определяется как демократический принцип, согласно которому разбирательство дела происходит в форме спора сторон, обладающих противоположными интересами[3]. В судебном процессе принцип состязательности проявляется в наделении сторон широкими полномочиями по обоснованию своей позиции, в то время как суд, сохраняя независимость и беспристрастность, способствует осуществлению сторонами своих прав.

---

[1] См.: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 16 июня 2016 г. по делу № А29-9387/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс».

[2] См.: *Горшенев В.М., Крупин В.М,, Мельников Ю.И*. Теория юридического процесса. Харьков, 1985. С. 128.

[3] См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Ю. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд. М., 2003. С. 577.

Однако в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства антимонопольный орган имеет процессуальное преимущество перед иными участниками производства, которое заключается в возможности требовать представления тех или иных доказательств, определять предмет доказывания и осуществлять самостоятельный сбор доказательств. В свою очередь, при рассмотрении заявления об оспаривании решения и (или) предписания антимонопольного органа относится суд так же, как и антимонопольный орган, обладает правом истребования доказательств. В производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства субъект административной юрисдикции не связан заявлениями, доводами и требованиями лиц, участвующих в деле, принимает решения по собственной инициативе и рассматривает дело в полном объеме.

Некоторые исследователи отмечают, что наделение антимонопольного органа полномочиями по самостоятельному сбору доказательств нарушения позволяет говорить о неприменении принципа состязательности в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства[1]. Аналогичная позиция существует по вопросу о принципе состязательности в судебном производстве по делам, вытекающим из публичных правоотношений. Как считает Н.Б. Ченцов, принцип состязательности в полном объеме действует лишь в исковом производстве[2].

Однако более справедливой и логичной представляется позиция тех ученых, которые не исключают возможности проявления состязательности в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. По мнению Н.И. Клейн, в рассматриваемом производстве содержание принципа состязательности изменено активной ролью субъекта административной юрисдикции[3]. Как считает И.С. Королев, обязанность доказывания фак-

---

[1] См.: *Башлаков-Николаев И.В.* О необходимости и целесообразности изучения конкурентного права в части регулирования деятельности органов власти // Юридическое образование и наука. 2012. № 3. С. 29–34.

[2] См.: *Ченцов Н.Б.* Принципы гражданского процессуального права, их реализация в проекте ГПК России // Сб. матер. научно-практической конференции «Принципы гражданского процесса», Тверь, 1999. С. 18.

[3] См., например: *Клейн Н.И.* Защита публичного порядка и гражданских прав при нарушении антимонопольного законодательства // Закон. 2008. № 2. С. 31–36; Сравнительный анализ норм ГПК РФ и АПК РФ

тических обстоятельств и усиление роли субъекта юрисдикции являются исключениями, которые не меняют состязательный характер производства[1]. Таким образом, следует говорить об определенном сочетании процессуальной активности субъекта административной юрисдикции с состязательностью сторон производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

Изучение норм Закона о защите конкуренции и АПК РФ позволяет говорить о наличии конкретных проявлений состязательности в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. Рассматриваемый вид производства характеризуется наличием сторон – заявителя и ответчика, занимающих противоположные позиции. Наличие сторон с противоположными интересами обусловливает характер производства как правового спора по поводу различно понимаемых прав и обязанностей[2].

Гарантией обеспечения состязательности является предоставление сторонам равных возможностей для отстаивания своих интересов, представления доказательств, их исследования и доказывания. Заявитель вправе представлять доказательства наличия в действиях (бездействии) ответчика нарушения закона, а ответчик – доказательства обратного. Каждая из сторон производства вправе возражать против ходатайств, доводов другой стороны. Антимонопольный орган и суд при вынесении решения обязаны принимать во внимание позиции всех сторон производства.

Принцип целесообразности применения мер административного принуждения выражается в необходимости соотношения деятельности антимонопольного органа по применению мер правового воздействия с результатами такой деятельности.

Примером действия принципа целесообразности является порядок выдачи предписания в случае установления факта нарушения антимонопольно-

---

о производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных отношений // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 8–18.

[1] См.: *Королев И.С.* Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в арбитражных судах Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. С. 159.

[2] См.: *Лупарев Е.Б.* Административно-правовые споры : дис. … доктора юрид. наук. Воронеж, 2003. С. 13.

го законодательства. Закон о защите конкуренции закрепляет перечень видов предписаний, которые уполномочен выдавать антимонопольный орган. Однако в каждом конкретном случае антимонопольный орган самостоятельно решает вопрос о необходимости выдачи предписания того или иного вида. При выдаче предписания антимонопольный орган самостоятельно определяет его содержание в зависимости от существа выявленного нарушения, его последствий, а также возможности ответчика исполнить такое предписание.

Принцип доказывания вины заключается в необходимости выявления виновности ответчика при установлении факта нарушения антимонопольного законодательства. Так, состав злоупотребления доминирующим положением предполагает наличие вины в форме умысла, поскольку согласно статье 10 ГК РФ злоупотреблением правом признается заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав. Для вывода о злоупотреблении доминирующим положением необходимо установить не только противоправность действий (бездействия), но и факт осознания их противоправности ответчиком и желание наступления негативных последствий.

Принцип доказывания вины в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства отличается от конституционного принципа презумпции невиновности, согласно которому обвиняемый не обязан представлять доказательства, подтверждающие его невиновность. Запросы антимонопольного органа о представлении доказательств являются обязательными для всех лиц, в том числе и для ответчика. Риск привлечения к административной ответственности не позволяет ответчику использовать отказ от предоставления тех или иных сведений в качестве формы защиты[1].

Необходимо обратить внимание на недостаточный уровень нормативно-правовых гарантий соблюдения принципа доказывания вины в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. В соответ-

[1] См., например: Определение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 27 сентября 2017 г. о назначении дела № 15/ов к рассмотрению // [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/15-ov-68ca2f18-10ea-4eac-bbd4-afe13fbd6049 (дата обращения: 21.06.2018).

ствии с общепризнанным в законодательстве подходом, правонарушением признается виновное, противоправное, наносящее вред обществу или отдельным субъектам деяние, влекущее юридическую ответственность. Таким образом, состав правонарушения содержит четыре обязательных элемента, включая субъективную сторону. Однако в нормах Закона о защите конкуренции вина и ее формы не обозначаются, отсутствуют и критерии их определения.

В результате такого законодательного пробела нередко отмечается смещение бремени доказывания в сторону хозяйствующих субъектов. Данный вопрос, в частности, касается наличия или отсутствия объективных причин согласованных действий, ограничивающих конкуренцию и запрещенных статьей 11.1 Закона о защите конкуренции. Из нормы указанной статьи следует, что хозяйствующий субъект вправе представить доказательства того, что осуществленные им согласованные действия могут быть признаны допустимыми. Согласно пункту 10 Постановления Пленума ВАС от 30 июня 2008 года № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», подтверждать отсутствие со стороны хозяйствующего субъекта нарушения в виде согласованных действий могут в том числе доказательства наличия объективных причин поведения этого субъекта на товарном рынке и (или) отсутствия обусловленности его действий действиями иных лиц[1]. Стоит согласиться с мнением, что антимонопольный орган вряд ли станет отстаивать невиновность хозяйствующего субъекта, поэтому на практике доказательства таких причин вынужден предоставлять ответчик по делу[2]. Согласно опросу ассоциации антимонопольных экспертов более половины респондентов отмечают наличие

[1] См.: Вестник ВАС РФ. 2008. № 8. С. 60–71.

[2] См.: *Ковшова А.И.* Доказательства и доказывание в антимонопольных спорах // Конкурентное право. 2013. № 11. С. 22–27.

обвинительного уклона в рассматриваемых антимонопольными органами делах[1].

Следует также учитывать, что решение об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства является основанием для возбуждения дела об административном правонарушении по статьям 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ. Однако КоАП РФ не является базовым правовым актом в отношении Закона о защите конкуренции, вследствие чего предусмотренные Кодексом правила доказывания вины правонарушителя не распространяются на производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. По замечанию К.А. Писенко, «…в конструкции применения двух законов в рамках КоАП РФ решается лишь вопрос назначения наказания, а не ведется полноценный процесс, включающий выявление факта и субъекта нарушения, вины такого субъекта»[2]. Отсутствие в Законе о защите конкуренции надлежащих гарантий принципа доказывания вины связано с риском необоснованного привлечения хозяйствующего субъекта к административной ответственности.

Таким образом, в настоящее время существует объективная необходимость в законодательных гарантиях обеспечения принципа доказывания вины при производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. Справедливо согласиться с мнением С.М. Казанцева, о том, что отсутствие в законе положений о составе нарушения антимонопольного законодательства не согласуется с конституционным принципом верховенства права, принципами правовой определенности и справедливости[3]. Для реализации правовых гарантий лиц, участвующих в деле, необходимо дополнить Закон о защите конкуренции понятием «нарушения антимонопольного зако-

---

[1] См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год // ФАС России: [сайт]. URL: https://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1720 (дата обращения: 21.06.2018).

[2] *Писенко К.А.* О законодательных пробелах и проблемах регулирования антимонопольного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 67.

[3] См.: Особое мнение судьи Конституционного суда РФ С.М. Казанцева. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 2009 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции" в связи с жалобами ОАО «Газэнергосеть» и ОАО «Нижнекамскнефтехим» // СЗ РФ. 2009. № 28. Ст. 3581.

нодательства», содержащим вину как обязательный элемент состава нарушения.

Введение категории «вина» в Закон о защите конкуренции потребует четких критериев определения ее содержания. Поскольку чаще всего субъектом нарушений антимонопольного законодательства выступает хозяйствующий субъект (юридическое лицо), классическая трактовка вины приобретает некоторые особенности, связанные со спецификой субъекта нарушения. Как отмечает Л.В. Куншина, понимание вины как психического отношения лица к противоправному деянию и его последствиям, к юридическим лицам неприменимо[1].

Отдельные ученые рассматривают вину юридического лица в качестве объективной категории, заключающейся в неприложении юридическим лицом допускаемых и требуемых законодательством усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых предусмотрена ответственность, а также в неиспользовании предоставленных прав и возможностей для устранения причин правонарушения[2].

Однако, по справедливому замечанию Б.В. Россинского, подобная трактовка вины юридического лица не учитывает субъективную сторону состава нарушения, в связи с чем вопрос о его наличии сводится лишь к проблеме установления признаков объективной стороны[3].

Как отмечает Ю.Б. Аникеенко, следует выделять три основных направления понимания вины юридического лица: 1) вина юридического лица определяется в зависимости от вины его работников и должностных лиц; 2) вина юридического лица является совокупностью вины всех его участников; 3) вина юридического лица представляет собой смешанную вину его долж-

---

[1] См.: *Куншина Л.В.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 21.

[2] См.: *Пугинский Б.И.* Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. 1979. № 10. С. 63–67.

[3] См.: *Россинский Б.В.* Вновь о вине юридического лица // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 141.

ностных лиц и коллектива[1]. По мнению А.П. Солдатова, вина юридического лица определяется в зависимости от действий его руководителя, поскольку такие действия влекут юридические последствия для всего коллектива[2]. Конституционный суд РФ указывал, что виновность юридического лица в совершении правонарушения выступает следствием виновности физических лиц, являющихся его должностными лицами или работниками[3].

На наш взгляд, определение вины юридического лица как субъективного отношения к нарушению антимонопольного законодательства его должностных лиц либо уполномоченных представителей научно обосновано, поскольку действия таких лиц обусловливают возникновение юридических последствий для юридического лица.

Подводя итог исследованию принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, следует отметить недопустимость их рассмотрения в качестве простой суммы элементов. Совокупность принципов обладает системными свойствами, что позволяет рассматривать такие принципы в качестве взаимосвязанных элементов системы. В качестве свойств, определяющих системный характер совокупности принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, можно рассматривать следующие.

Во-первых, принципы производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства обладают единством целей правового воздействия. Целью применения всех принципов является обеспечение разрешения дела в соответствии с требованиями закона и эффективного применения мер принуждения для осуществления предупреждения, выявления и пресечения

---

[1] См.: *Аникеенко Ю.Б.* Административная ответственность юридических лиц: материально-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 96.

[2] См.: *Солдатов А.П.* Проблемы административной ответственности юридических лиц : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 42.

[3] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ "АвтоВАЗ" и "Комбинат "Североникель", обществ с ограниченной ответственностью "Верность", "Вита-Плюс" и "Невско-Балтийская транспортная компания", товарищества с ограниченной ответственностью "Совместное российско-южноафриканское предприятие "Эконт" и гражданина А.Д. Чулкова» // СЗ РФ. 2001. № 23, ст. 2409.

нарушений антимонопольного законодательства. Аналитическая характеристика каждого из принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства возможна лишь при их теоретическом анализе, поскольку единый практический результат применения принципов не позволяет выявить конкретное практическое выражение того или иного принципа по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

Во-вторых, совокупность принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства обладает стабильностью, поскольку принципы проявляют свое действие на протяжении длительного промежутка времени. Принципы отражают качественное состояние производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как самостоятельного правового института, вследствие чего не могут быть изменчивы в той же мере, что и правовые нормы.

В-третьих, совокупность принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства отличается целостностью, что продиктовано взаимосвязью и взаимообусловленностью принципов, предполагающей их взаимное воздействие друг на друга. Необходимый результат реализации принципов может быть достигнут лишь в результате взаимодействия принципов и их совместного применения. Невозможно применение принципов в изоляции друг от друга, поскольку несоблюдение одного из принципов влечет нарушение других принципов производства, лишь совокупность принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства обеспечивает необходимый результат при осуществлении правового воздействия.

В-четвертых, совокупность принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства обладает относительной самостоятельностью, что означает наличие в рамках такой системы принципов, свойственных лишь для производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как специфического правового института и самостоятельного административно-юрисдикционного производства.

Руководствуясь рассмотренными признаками, систему принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства следует определить как целостную, относительно самостоятельную, обладающую единством целей воздействия совокупность основополагающих императивных требований, предъявляемых к содержанию правоотношений, возникающих в рамках деятельности по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства и применению мер административного принуждения.

ГЛАВА 2. СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИЯХ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

§ 2.1. Возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства

Возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства является начальной стадией производства. Цель данной стадии состоит в установлении наличия или отсутствия материально-правовых и процессуальных предпосылок, необходимых для разрешения дела о нарушении антимонопольного законодательства по существу. В задачи антимонопольного органа на стадии возбуждения входят: решение вопроса об отнесении рассмотрения материалов к его компетенции; предварительная проверка поступивших материалов на предмет признаков нарушения антимонопольного законодательства, которые могут служить основаниями для возбуждения дела; определение круга лиц, подлежащих привлечению к участию в деле; решение иных вопросов, требующихся для правильного и всестороннего рассмотрения дела.

Согласно статье 44 Закона о защите конкуренции дело о нарушении антимонопольного законодательства считается возбужденным с момента издания приказа о его возбуждении. Вместе с тем изданию такого приказа предшествует поступление заявления или материалов, указывающих на признаки нарушения антимонопольного законодательства. Антимонопольный орган в обязательном порядке изучает эти материалы, чтобы установить наличие признаков нарушения в действиях (бездействии) потенциального нарушителя антимонопольного законодательства, и определяет нормы закона, подлежащие применению. Осуществляя полномочия по предварительной проверке материалов на предмет наличия признаков нарушения, антимонопольный орган направляет запросы о предоставлении необходимой информации, проводит внеплановые проверки соблюдения требований законодательства хозяй-

ствующими субъектами. Кроме того, в отдельных случаях выдается предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. Если предупреждение выдается при наличии признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 Закона о защите конкуренции, принятие решения о возбуждении дела до истечения срока исполнения предупреждения не допускается.

Из этой нормы следует, что антимонопольные органы осуществляют активные процессуальные действия по реализации целей стадии возбуждения еще до момента издания приказа о возбуждении дела. Результат указанных действий в значительной степени устанавливает законность и обоснованность последующего производства по делу. Таким образом, юридическим фактом, определяющим момент начала производства о нарушении антимонопольного законодательства, служит наличие повода для его возбуждения.

Проблема повода для возбуждения дела – это предмет научных споров. Глубокую разработку определение повода для возбуждения дела нашло в отечественной доктрине уголовного процесса. Так, по мнению Н.В. Жогина и Ф.Н. Фаткуллина, повод для возбуждения дела представляет собой юридический факт, вызывающий деятельность по его возбуждению[1]. Нам более точной представляется позиция тех ученых, которые считают, что в качестве повода для возбуждения дела необходимо рассматривать не абстрактный юридический факт, а явление объективной действительности, с наличием которого связана обязанность юрисдикционного органа решить вопрос о его возбуждении[2]. В рамках производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства поводом для возбуждения дела может служить обнаружение в поступивших материалах признаков нарушения закона, в связи с чем антимонопольный орган решает вопрос о возбуждении дела путем издания

[1] См.: *Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н.* Предварительное следствие в советском уголовном процессе. М., 1965. С. 6.

[2] См., например: *Григорьев В.Н.* Обнаружение преступления органами внутренних дел. Ташкент, 1986. С. 17; *Химичева Г.П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М., 2003. С. 104.

соответствующего приказа. Издание приказа о возбуждении дела свидетельствует об установлении признаков нарушения, то есть осуществлении предварительной квалификации деяния.

Определенный интерес вызывает мнение Н.Е. Павлова, считающего, что поступление материалов само по себе служит не поводом для возбуждения дела, а поводом для начала производства[1]. Применительно к производству по делам о нарушениях антимонопольного законодательства обозначенная позиция представляется справедливой. Несмотря на то, что в статьях Закона о защите конкуренции указывается, что поступление материалов, указывающих на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства, является основанием для возбуждения дела, необходимо разграничивать основание для возбуждения и процессуальный повод, определяющий момент начала производства по делу. Следствием проверки материалов на наличие признаков нарушения может быть не только принятие решение о возбуждении дела, но и отказ в его возбуждении в случае отсутствия таких признаков.

Таким образом, юридическим фактом, определяющим момент начала производства о нарушении антимонопольного законодательства, следует признать факт поступления заявления или материалов, свидетельствующих о признаках нарушения антимонопольного законодательства, что обязывает уполномоченный орган решить вопрос о возбуждении дела или отказе в его возбуждении в зависимости от наличия или отсутствия признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях (бездействии) нарушителя.

Ключевым участником производства на стадии возбуждения дела является антимонопольный орган в лице ответственного исполнителя, который назначается руководителем (заместителем руководителя) структурного подразделения антимонопольного органа и принимает материалы к своему рассмотрению. Кроме того, к участникам производства на стадии возбуждения дела относятся заявитель, то есть лицо, подавшее заявление, государствен-

[1] См.: *Павлов Н.Е.* Возбуждение уголовного производства. М., 1992. С. 9.

ный орган, орган местного самоуправления, направившие материалы. Заявитель имеет право на получение информации о ходе рассмотрения антимонопольным органом заявления и материалов. В случае выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства или проведения проверочных мероприятий в целях установления признаков нарушения антимонопольного законодательства, к участию в деле привлекается лицо, которому выдано предупреждение или в отношении которого проводятся мероприятия по контролю (надзору). Указанные лица могут осуществлять свои права и обязанности как самостоятельно, так и через представителя.

Процессуальные действия антимонопольного органа, осуществляемые на стадии возбуждения, направлены на установление достаточных данных, указывающих на признаки нарушения антимонопольного законодательства. Такие данные определяются статьей 39 Закона о защите конкуренции в качестве оснований для возбуждения дела.

Одним из оснований возбуждения дела является поступление из государственных органов, органов местного самоуправления материалов, заявления физического или юридического лица, свидетельствующих о признаках нарушения. Антимонопольный орган вправе возбудить производство по следующим основаниям: в результате обнаружения признаков нарушения антимонопольного законодательства; поступления сообщений из средств массовой информации, свидетельствующих о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства; в результате проведения проверки, в ходе которой выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства коммерческими организациями, некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами и организациями, государственными внебюджетными фондами.

Обстоятельства, которые служат основаниями для возбуждения дела, подлежат проверке и оценке с точки зрения их достаточности и полноты для

начала производства. При этом вывод о наличии основания должен быть подтвержден данными, полученными антимонопольным органом в результате совершения комплекса процессуальных действий. Так, антимонопольный орган при рассмотрении заявления и материалов имеет право направлять запросы коммерческим и некоммерческим организациям, их должностным лицам, органам власти РФ, а также государственным внебюджетным фондам, физическим лицам, индивидуальным предпринимателям о представлении документов и сведений, пояснений в письменной или устной форме, которые могут быть связаны с обстоятельствами, изложенными в заявлении или материалах.

В Постановлении Президиума ВАС РФ от 27 ноября 2012 г. № 8039/12 по делу № А12-15018/2011[1] указывается, что антимонопольный орган имеет право запрашивать у хозяйствующих субъектов необходимую информацию как до начала, так и во время рассмотрения дела. Антимонопольный орган определяет существо запрашиваемых сведений, порядок и сроки их представления.

Требование о предоставлении информации, согласно статье 25 Закона о защите конкуренции, должно быть мотивировано. Именно с необходимостью указания мотивов запроса связано отсутствие произвольного характера в действиях должностных лиц по истребованию сведений для выполнения задач и функций, возложенных на них законодательством[2].

Однако в Законе о защите конкуренции не дано разъяснение содержания необходимых мотивов, содержащихся в требовании о предоставлении информации. Поэтому вопрос о достаточной мотивированности требования антимонопольного органа различным образом решается судами.

Так, в одном случае судом признано правомерным требование о предоставлении информации ввиду наличия в запросе ссылки на статью 25 Закона

[1] Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2014 г. № 2634-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью „ЭкоАльянс“ на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 1 статьи 25 Федерального закона „О защите конкуренции“» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

о защите конкуренции, определяющую правовое основание истребования информации, а также необходимость рассмотрения дела. Как следует из решения арбитражного суда, запрос содержал указание на материалы, рассматриваемые антимонопольным органом, в качестве мотива предоставления информации, также ссылку на статью 25 Закона о защите конкуренции. На основании изложенного правовых оснований для неисполнения запроса не имелось[1].

В другой ситуации антимонопольный орган сделал ссылку на необходимость проведения проверки, которой обусловлен запрос соответствующих сведений. При этом суд установил, что запрос, содержащий указание на процессуальный повод – проведение проверки, полностью соответствует законодательным требованиям и содержит достаточную мотивировку необходимости представления запрашиваемых документов[2].

В третьем варианте основанием для признания незаконным неисполнения хозяйствующим субъектом требования о представлении необходимых документов послужило прямое указание на процессуальный повод истребования информации и нормативно-правовое основание его направления[3].

Поскольку указанная ситуация вызывает риск судебных разногласий и может стать основанием для обжалования требований антимонопольного органа о предоставлении информации, следует определить в Законе о защите конкуренции четкие критерии мотивированности запроса антимонопольного органа.

При определении вопроса, какой же запрос антимонопольного органа можно считать мотивированным надлежащим образом, необходимо учитывать следующие обстоятельства.

---

[1] См.: Постановление Верховного Суда РФ от 20 мая 2015 г. по делу № 308-АД15-4347, А20-2392/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Определение Верховного Суда РФ от 2 ноября 2015 г. № 303-КГ15-14497 по делу № А59-5861/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] См.: Постановление Верховного Суда РФ от 19 февраля 2015 г. по делу № 307-АД14-1687, А56-70550/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Во-первых, запрашиваемые документы и информация должны быть взаимосвязаны с нарушением антимонопольного законодательства, поскольку запрашиваемая информация всегда входит в предмет рассмотрения по делу[1].

Во-вторых, мотивировка запроса должна быть описана, то есть содержать сведения, обосновывающие необходимость направления запроса, а также необходимость предоставления запрашиваемой информации[2].

В этой связи интересна позиция Федерального арбитражного суда Поволжского округа. Как указано судом, мотивировка запроса не должна выражаться лишь в отсылке к полномочиям антимонопольного органа, в рамках исполнения которых необходимы запрашиваемые документы. Указание административного органа лишь на часть 1 статьи 25 Закона о защите конкуренции не может являться обоснованием необходимости истребования информации и документов. Мотивировка запроса должна быть описана отдельно, а также содержать сведения, обосновывающие необходимость направления запроса и необходимость предоставления запрашиваемой информации. В определении комиссии должны были быть указаны процессуальные и правовые основания истребования информации. Из этого следует, что комиссия вправе запрашивать не любую информацию об обстоятельствах дела, а только информацию по вопросам, возникающим в ходе его разбирательства[3].

Попытка сформулировать единообразный подход к данной проблеме сделана Верховным Судом Российской Федерации 6 марта 2016 года Президиумом Верховного Суда РФ утвержден Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере. Согласно позиции

---

[1] См.: Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

[2] См.: *Осипова В.* Три способа признать недействительным решение антимонопольного органа // Ваш партнер-консультант». 2012. №33 (9449). URL: https://www.eg-online.ru/article/185249/ (дата обращения: 22.08.2018).

[3] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 6 марта 2012 г. № А65-18615/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Верховного Суда РФ, запрос антимонопольного органа о предоставлении хозяйствующим субъектом необходимой информации, документов, объяснений считается мотивированным, если содержит указание на объективную необходимость представления запрашиваемых документов, на процессуальный повод истребования информации (например, ссылку на конкретное дело), нормативно-правовое основание (статья 25 Закона о защите конкуренции) и положение Закона о защите конкуренции, которое, по мнению антимонопольного органа, могло быть нарушено. Запрашиваемые документы и информация должны быть соотносимы и взаимосвязаны с нарушением антимонопольного законодательства, в совершении которого подозревается хозяйствующий субъект. Однако суд отклонил довод хозяйствующего субъекта о том, что наличие в запросе общей формулировки со ссылкой на полномочия антимонопольного органа с указанием номера дела и положения Закона о защите конкуренции, которое могло быть нарушено хозяйствующим субъектом, является недостаточным, и запрос обязательно должен содержать конкретные вопросы, возникшие при рассмотрении дела. Суд указал, что статья 25 Закона о защите конкуренции не предусматривает детального описания целей и обстоятельств проводимых проверок, а также вопросов, возникших при рассмотрении дела. Необходимость направления мотивированного требования антимонопольного органа не означает, что перед лицом, которому направлен соответствующий запрос, должна быть раскрыта полная информация о существе дела, целях и задачах истребования документов[1].

Такая позиция относится к случаям, когда антимонопольный орган истребует информацию у предполагаемого нарушителя закона. Анализ практики антимонопольных органов показывает, что при необходимости направления запросов другим лицам их мотивировка может содержать только процес-

[1] См.: Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 марта 2016 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

суальный повод и нормативно-правовое основание направления запроса[1]. Однако представляется, что указание в качестве процессуального повода направления запроса факта поступления заявления или проведения проверки соблюдения требования антимонопольного законодательства недостаточно, поскольку не позволяет определить относимость запрашиваемой информации к рассматриваемому делу.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что запрос антимонопольного органа будет мотивированным лишь в случае указания в нем нормативно-правового и процессуального основания истребования информации.

Нормативно-правовым основанием выступают законодательные положения, наделяющие антимонопольный орган правом требовать предоставления информации. Таким основанием является статья 25 Закона о защите конкуренции.

Процессуальные основания могут быть различными и зависеть от стадии рассмотрения дела. Представляется, что в качестве таких оснований выступают следующие положения: необходимость рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства; наличие у антимонопольного органа достаточных данных, свидетельствующих о признаках нарушения антимонопольного законодательства в действиях (бездействии) хозяйствующего субъекта; необходимость проведения плановой проверки соблюдения антимонопольного законодательства; необходимость проведения внепланового контрольного мероприятия. Процессуальное основание должно указывать на относимость необходимой информации к материалам рассматриваемого дела. Положительным примером может служить запрос антимонопольного органа о предоставлении копий договоров поставки и договоров возмездного оказания услуг со всеми производителями в целях проведения комплексного

[1] См.: Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 23 августа 2016 г. о наложении штрафа по делу № 14-16/оп-ш об административном правонарушении // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/14-16-op-sh (дата обращения: 11.05.2018).

анализа причин роста цен на продукцию для установления возможного антиконкурентного поведения производителей[1].

Правовое и процессуальное основание истребования информации должны быть в обязательном порядке отражены в запросе антимонопольного органа. Запрос также должен содержать наименование антимонопольного органа, перечень запрашиваемых документов (информации), срок представления документов (информации), ответственность за непредставление документов (информации).

Антимонопольный орган имеет право запрашивать информацию, которая составляет тайну: коммерческую, служебную, государственную, профессиональную. При действиях с данной информацией должны соблюдаться все требования, установленные соответствующими законами и подзаконными актами.

Возникает вопрос: вправе ли антимонопольные органы требовать предоставления информации, относящейся к банковской тайне?

Банковская тайна является информацией, составляющей охраняемую законом тайну, поскольку законодательством в отношении банковской тайны установлен особый режим защиты. Данный режим определяется Гражданским кодексом Российской Федерации и статьей 26 Федерального закона № 395-1 ФЗ (ред. от 3 июля 2018 г.) «О банках и банковской деятельности»[2].

По общему правилу, банковская тайна не может быть передана третьим лицам. Однако в определенных законом случаях сведения, составляющие банковскую тайну, подлежат предоставлению компетентным органам государственной власти.

---

[1] См..: Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 23 августа 2016 г. о наложении штрафа по делу № 15-16 об административном правонарушении // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/15-16-op-sh (дата обращения: 21.06.2018).

[2] СЗ РФ. 1996. № 6, ст. 492; 2018. № 32, ч. 1, ст. 5100.

Несмотря на то, что Федеральной антимонопольной службой направлено соответствующее письмо «О банковской тайне»[1], в котором служба ссылается на часть 1 статьи 25 Закона о защите конкуренции, устанавливающую право антимонопольного органа запрашивать необходимую информацию в целях рассмотрения заявлений и материалов о нарушении антимонопольного законодательства, дел о нарушениях антимонопольного законодательства, осуществления контроля за экономической концентрацией или определения состояния конкуренции, возникла законодательная коллизия между Законом о защите конкуренции и Федеральным законом «О банках и банковской деятельности», в статье 26 которого установлен исчерпывающий перечень органов, имеющих право требовать предоставления информации, относящейся к банковской тайне. Федеральная антимонопольная служба в число таких органов не включена.

Обосновывая свою позицию, служба указывает на статью 857 Гражданского кодекса РФ, которой принадлежит основополагающая роль в регулировании вопросов предоставления банковской тайны. Данная статья установила, что сведения, составляющие банковскую тайну, могут быть предоставлены только самим клиентам или их представителям, а также в бюро кредитных историй на основаниях и в порядке, которые строго прописаны в законе. Государственным органам и их должностным лицам такие сведения могут быть предоставлены исключительно в случаях и порядке, которые предусмотрены законом. Антимонопольной службой формулировка «случаи, предусмотренные законом» была истолкована как «любым законом», в том числе и Законом о защите конкуренции.

Однако указанное письмо не является нормативным правовым актом и на него недопустимо ссылаться при рассмотрении конкретных дел. Анализ судебной практики показывает, что решения судов при толковании данной законодательной формулировки весьма неоднозначны.

---

[1] См.: Письмо ФАС России от 10 декабря 2014 г. № АК/50597/14 «О банковской тайне» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Так, в отдельных случаях суд признавал непредоставление запрошенной информации, составляющей банковскую тайну, неправомерным бездействием, а возбуждение дела об административном правонарушении по части 5 статьи 19.8 КоАП РФ, – законным[1].

В других ситуациях суд занимал прямо противоположную позицию. Так, Липецким УФАС России в адрес АБ «Газпромбанк» был направлен запрос, в котором содержалось требование подготовить и представить в антимонопольный орган заверенные копии соглашений, которые были заключены между АБ «Газпромбанк» и страховыми организациями в сфере страхования залогового имущества при выдаче кредита филиалом АБ «Газпромбанк». АБ «Газпромбанк» в письме со ссылкой на статью 857 ГК РФ и статью 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» сообщил антимонопольному органу о том, что стороны по договорам страхования залогового имущества являются клиентами банка, а договоры содержат сведения, которые относятся к банковской тайне, в связи с чем не могут быть предоставлены. Рассматривая данное дело, суд пришел к выводу о правомерности действий АБ «Газпромбанк» и указал на то, что Федеральная антимонопольная служба не входит в перечень организаций, которым предоставляются сведения, связанные с банковской тайной, в том числе справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность[2].

В настоящее время позиция об отсутствии у антимонопольного органа права требовать предоставления банковской тайны поддерживается высшей судебной инстанцией. Как указал Верховный Суд РФ в Постановлении от 20 апреля 2016 года по делу № А60-43542/2015,[3] действия банка по отказу в предоставлении сведений, составляющих банковскую тайну, не нарушают

---

[1] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 5 июля 2012 г. по делу № А 69-1711/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 20 сентября 2007 г. по делу № КА-А40/9488-07-1,2; по делу № А40-12064/07-145-113 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

законодательства, поскольку Федеральная антимонопольная служба не входит в перечень организаций, которым могут быть предоставлены сведения, связанные с банковской тайной.

Таким образом, описанные выше законодательные противоречия, порождающие проблемы в правоприменительной практике, разрешены Верховным Судом в указанном Постановлении. Вместе с тем представляется необоснованным ограничение права антимонопольного органа в ознакомлении со сведениями, составляющими банковскую тайну. От наличия у антимонопольного органа информации об операциях, счетах клиентов банка, осуществляющих предпринимательскую деятельность, зависит объективность принятых решений и своевременность их вынесения. Безусловно, требование о предоставлении информации, относящейся к банковской тайне, должно быть мотивированным и основываться на необходимости получения информации в целях рассмотрения заявлений и материалов о нарушении антимонопольного законодательства, дел о нарушении антимонопольного законодательства, об осуществлении контроля за экономической концентрацией или определения состояния конкуренции. На необходимость получения антимонопольным органом свободного доступа к любым информационным ресурсам органов власти, сведений, связанных с коммуникациями хозяйствующих субъектов в сети Интернет, а также банковской тайны и персональных данных указывалось еще в Докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год[1].

Учитывая изложенное, представляется необходимым внесение в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» изменений путем включения Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов в перечень субъектов, обладающих правом требовать предоставления информации, составляющей банковскую тайну.

[1] См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год // ФАС России: [сайт]. URL: https://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1720 (дата обращения: 21.06.2018).

Правовой итог стадии возбуждения выражается в принятии решения о возбуждении дела или решения об отказе в его возбуждении. При установлении признаков нарушения антимонопольного законодательства в результате анализа и проверки поступивших материалов антимонопольный орган издает приказ о возбуждении дела и создании комиссии. Копия данного приказа направляется заявителю и ответчику.

Антимонопольный орган вправе отказать в возбуждении дела, если: вопросы, содержащиеся в заявлении, не относятся к его компетенции; отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства; по факту, явившемуся основанием для обращения с заявлением, материалами, дело возбуждено ранее; по факту, ставшему основанием для обращения с заявлением, материалами, имеется вступившее в силу решение антимонопольного органа, за исключением случая, если имеется решение антимонопольного органа об отказе в возбуждении дела или решение о прекращении рассмотрения дела и заявителем представлены доказательства нарушения антимонопольного законодательства, неизвестные антимонопольному органу на момент принятия такого решения; по факту, явившемуся основанием для обращения с заявлением, материалами, истекли сроки давности возбуждения дела; отсутствие нарушения установлено вступившим в законную силу решением суда или арбитражного суда; признаки нарушения антимонопольного законодательства устранены в результате выполнения предупреждения. При наличии указанных оснований антимонопольный орган выносит решение об отказе в возбуждении дела.

Если антимонопольный орган принимает решение об отказе в возбуждении дела, он обязан указать мотивы принятия такого решения. Однако в части 10 статьи 44 Закона о защите конкуренции не раскрыто содержание мотивов отказа в возбуждении дела, а лишь установлена обязанность антимонопольного органа направить заявителю соответствующее решение в течение десяти рабочих дней со дня поступления заявления с указанием мотивов принятия решения. Думается, что антимонопольный орган обязан указать

информацию о предпринятых действиях, направленных на установление наличия либо отсутствия признаков нарушения закона, имеющихся доказательствах и фактических обстоятельствах, которые послужили основанием для соответствующего вывода. Отсутствие данной информации может стать основанием для признания отказа антимонопольного органа в возбуждении дела незаконным[1].

Одно из оснований отказа в возбуждении дела – это выполнение хозяйствующим субъектом выданного антимонопольным органом предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. Согласно статье 1 Закона о защите конкуренции одной из основных задач в сфере защиты конкуренции является предупреждение нарушений антимонопольного законодательства. С этой целью был создан соответствующий правовой институт – институт предупреждения.

Институт предупреждения, введенный в российское законодательство, призван обеспечить эффективность антимонопольных разбирательств, поскольку его применение позволяет:

1) предупредить совершение нарушения законодательства о конкуренции и достигнуть целей, которые предусмотрены статьей 1 Закона о защите конкуренции;

2) хозяйствующему субъекту в сжатые сроки пресечь совершение действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, тем самым избежать привлечения к административной ответственности;

3) в меньшей степени задействовать ресурсы, которые затрачиваются в ходе антимонопольных разбирательств как со стороны антимонополь-

[1] См., например: Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Новгородской области от 6 мая 2014 г. по делу № 2518/03 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 5 августа 2015 г. № 302-КГ15-8714 по делу № А10-3710/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ных органов, так и хозяйствующих субъектов, в том числе субъектов естественных монополий, принимающих участие в разбирательствах;

4) эффективным образом использовать человеческие ресурсы, высвобождаемые в результате введения данного института и концентрировать их на наиболее острые проблемы применения антимонопольного законодательства;

5) снизить нагрузку на антимонопольные органы и хозяйствующие субъекты, арбитражные суды за счет уменьшения количества решений, которые могут быть оспорены[1].

Легального определения предупреждения в законодательстве не содержится. Однако такие свойства предупреждения, как применение его в административном порядке без санкции суда, оказание уполномоченными государственными органами правового воздействия на поведение субъекта нарушения, наличие негативных последствий в случае его неисполнения указывают на принадлежность предупреждения к мерам административного принуждения[2].

По мнению А.Ю. Кинева, предупреждение выдается по факту выявления антиконкурентного поведения и служит пресекательной мерой[3]. Вместе с тем рассмотрение предупреждения в качестве меры административного принуждения сугубо пресекательного характера представляется недостаточно обоснованным. Часть 1 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в качестве цели выдачи предупреждения называет прекращение действий (бездействия): отмену или изменение актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства; устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения; принятие мер по устранению последствий такого нарушения. Таким образом, обозначенная законодателем целе-

---

[1] См.: *Рего А.В., Войченко С.В.* Предупреждение как новый механизм антимонопольного воздействия при злоупотреблении доминирующим положением // Закон. 2012. № 10. С. 53.

[2] См.: *Соколов А.Ю.* Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М., 2015. С. 24.

[3] См.: *Кинев А.Ю.* Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования : дис. … д-ра юрид. наук. М, 2014. С. 99.

вая характеристика предупреждения антимонопольного органа позволяет отнести указанный акт в зависимости от конкретного содержания к мерам административного пресечения или административно-восстановительным мерам.

Рассматривая предупреждение антимонопольного органа как меру административного принуждения, необходимо обратить внимание на следующую проблему. Согласно части 4 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение должно содержать нормы антимонопольного законодательства, которые нарушены действиями (бездействием) лица, которому выдается предупреждение, а также перечень действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства, устранение причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, устранение последствий такого нарушения, а также разумный срок их выполнения.

По определению С.А. Пузыревского, «…предупреждение является инструментом антимонопольного воздействия, направленным на устранение последствий нарушения, а также причин и условий, способствовавших возникновению нарушения, без возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства»[1].

Однако согласно статье 41 Закона о защите конкуренции, выводы о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства содержатся в решении, которое выносится комиссией антимонопольного органа по результатам рассмотрения дела. Данное решение основано на исследовании фактических обстоятельств дела, которые являются основаниями для признания действий (бездействия) хозяйствующего субъекта нарушением антимонопольного законодательства. Предупреждение подлежит выдаче при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства, однако без установления его факта путем проведения полноценного разбирательства по делу. Вынесение предупреждения не требует исследования всех обстоятельств дела, оно означает, что антимонопольный орган предполагает нали-

[1] *Пузыревский С.А.* Третий антимонопольный пакет // Энергетическое право. 2012. № 1. С. 27.

чие в действиях адресата признаков нарушения закона. Из этого тезиса следует, что предупреждение антимонопольного органа необходимо рассматривать как меру административного пресечения или административно-восстановительную меру, применяемую в целях прекращения действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, но не факта соответствующего нарушения.

В свою очередь, по отношению к нарушению антимонопольного законодательства предупреждение антимонопольного органа может выступать как административно-предупредительная мера, поскольку выдача предупреждения в определенных законом случаях является обязательной и без его вынесения дело о нарушении антимонопольного законодательства не подлежит возбуждению. Указанная особенность предупреждения определяет его превентивную функцию, поскольку при выполнении предупреждения, лицо, которому оно выдано, избегает признания нарушителем антимонопольного законодательства в связи с устранением такого нарушения.

Таким образом, предупреждение антимонопольного органа следует определить как меру административного принуждения, применяемую в случае обнаружения признаков нарушения антимонопольного законодательства, направленную на предупреждение нарушения антимонопольного законодательства посредством пресечения действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, принятия мер по устранению последствий таких действий (бездействия) либо устранения причин и условий, способствовавших совершению действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Предупреждение содержит в себе определенное поведенческое предписание, которое должно быть выполнено хозяйствующим субъектом в срок, установленный антимонопольным органом. Данный срок не должен составлять менее, чем 10 дней. Как установлено в статье 39.1 Закона о защите конкуренции, по мотивированному ходатайству лица, в отношении которого выдано предупреждение, а также при наличии достаточных оснований пола-

гать, что в установленное время предупреждение не сможет быть выполнено, данный срок продлевается антимонопольным органом. При этом антимонопольный орган уведомляется о выполнении предупреждения в течение трех дней со дня окончания срока, который установлен для его выполнения.

На наш взгляд, не совсем удачна формулировка пункта 5 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции. Данная статья содержит лишь срок, в течение которого хозяйствующий субъект обязан выполнить предупреждение без указания на событие, с которого начинается исчисление срока. Поскольку у хозяйствующих субъектов нет возможности выполнить предупреждение до его получения, срок выполнения предупреждения начинается с момента его получения. Более корректной представляется следующая формулировка: «Предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Срок выполнения предупреждения составляет не менее десяти дней с момента получения предупреждения».

Анализ статистических сведений показывает, что расширение применения института предупреждения позволило снизить численность дел, возбужденных по фактам нарушения антимонопольного законодательства. Так, по итогам 2017 года количество решений по фактам таких нарушений сократилось на 4% по сравнению с показателями предыдущего года и на 65% по сравнению с показателями 2015 года. Указанные изменения обусловлены новой редакцией статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, предусматривающей более широкий перечень оснований выдачи предупреждения[1].

Таким образом, активное использование института предупреждения позитивно отражается на правоприменительной практике. Однако рассмотрение законодательных положений позволяет говорить о ненадлежащем регулировании процедуры вынесения предупреждения и наличии пробелов,

[1] См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год // ФАС России [сайт]. URL: https://fas.gov.ru/documents/626604 (дата обращения: 21.06.2018).

препятствующих эффективной реализации обязанности государственных органов пресекать нарушения антимонопольного законодательства.

Несмотря на то, что предупреждение в содержательном аспекте обладает сходством с предписанием, данные акты выносятся на различных стадиях производства. Предписание, будучи документом, который выдается одновременно с решением по делу, должно быть основано на доказательствах, исследованных комиссией, объяснениях заинтересованных лиц, письменных доказательствах. В свою очередь, при выдаче предупреждения не требуется сбора полного объема доказательств, что обусловлено его вынесением до возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Для выдачи предупреждения достаточно только поступления в антимонопольный орган информации, свидетельствующей о наличии признаков нарушения. При этом законом не установлено, в каком порядке производится процедура проверки информации, из чего можно сделать вывод об отсутствии обязанности антимонопольного органа направлять запросы о предоставлении дополнительных доказательств, в том числе объяснений лица, которому выдано предупреждение[1].

Анализ практики антимонопольных органов показывает, что признаки нарушения закона при вынесении предупреждения устанавливаются на основании заявления хозяйствующего субъекта, физического лица; информации, которую антимонопольный орган получает в результате рассмотрения иного дела, по мотивированному запросу или из открытых источников. При этом в предупреждении антимонопольного органа указывается лишь на факт наличия таких признаков[2].

Как справедливо отмечает К.Э. Чоракаев, дело составляется из документов, имеющихся в распоряжении антимонопольного органа. Процедура

---

[1] См.: *Потеева А.В.* Предупреждение антимонопольного органа: проблемы правоприменения // Конкуренция и право. 2013. № 6. С. 11.

[2] См.: Предупреждение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 27 января 2017 г. о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства по делу № 1 б // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/b-815febc4-309b-4466-9a97-dc49ccfe6441 (дата обращения: 21.06.2018).

вынесения предупреждения не требует направления запросов о предоставлении дополнительных документов, проведения заседания, изучения и оценки доводов лица, в действиях которого выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства[1].

В соответствии с частью 4 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, предупреждение должно содержать нормы антимонопольного законодательства, нарушенные действиями или бездействием лица, которому выдано предупреждение, а также перечень действий, направленных на прекращение нарушения. Следовательно, предупреждение является актом, которым устанавливаются признаки нарушения антимонопольного законодательства. Вынесение предупреждения означает, что антимонопольный орган собрал необходимые доказательства, позволяющие с достоверностью судить о наличии нарушения антимонопольного законодательства в действиях хозяйствующего субъекта.

Согласно позиции высшей судебной инстанции вынесение предупреждения не означает установления факта нарушения, судебной проверке подлежит лишь факт наличия признаков нарушения антимонопольного законодательства в поступившей информации и документах, которые служат основанием вынесения предупреждения[2].

Вместе с тем судами справедливо отмечается, что выполнение предупреждения означает признание вины в нарушении антимонопольного законодательства[3]. В судебной практике имеется и противоположная позиция, согласно которой выполнение предупреждения не означает признания лицом, которому оно выдано, факта незаконности своих действий (бездействия)[4].

---

[1] См.: *Чоракаев К.Э.* Реформирование института предупреждения антимонопольного органа // Конкуренция и право. 2014. № 4. С. 46.

[2] См: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 18403/13 по делу А43-26473/2012 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 10. С. 193–197.

[3] См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13 ноября 2014 г. по делу № А12-7510/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] См., например: Постановление Арбитражного Суда Московского округа от 2 декабря 2015 г. по делу № А40-8369/15 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С указанной позицией сложно согласиться. Добровольное выполнение предупреждения означает согласие с требованиями антимонопольного органа, поскольку существующее законодательное регулирование предоставляет право хозяйствующему субъекту обжаловать предупреждение в судебном порядке.

Здесь налицо двойственность правовой природы предупреждения и заложенное в его конструкцию противоречие: с одной стороны, антимонопольный орган не обязан устанавливать факт нарушения; с другой – хозяйствующий субъект, выполнивший предупреждение, признается согласившимся с наличием факта нарушения. Рассмотренная особенность предупреждения может привести к желанию хозяйствующих субъектов его обжаловать, основываясь на недостаточности собранной антимонопольным органом доказательственной базы и руководствуясь желанием отсрочить возбуждение дела. Однако антимонопольный орган при существующем законодательном урегулировании процедуры вынесения предупреждения лишен возможности представления в суд доказательств в объеме, позволяющем обосновать свою позицию. Отсутствие необходимости исследования обстоятельств дела, объяснений сторон, представленных доказательств, а также порядка такого исследования фактически блокирует возможность защиты антимонопольным органом предупреждения в судебном порядке.

Указанная проблема может быть решена установлением в Законе о защите конкуренции детальной регламентации порядка выдачи предупреждения и требований к процедуре доказывания наличия признаков нарушения, а также возложением на антимонопольный орган обязанности по проведению проверки поступившей информации.

К сожалению, законодательство не регулирует и вопрос привлечения к ответственности за повторное аналогичное нарушение антимонопольного законодательства, совершенное после выполнения предупреждения. Суды в данной ситуации признают правомерным возбуждение дела в течение десяти

дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

Так, в Управление Федеральной антимонопольной службы поступили жалобы физических лиц на действия ООО «Росгосстрах», которые выразились в отказе от заключения договора обязательного страхования без совместного заключения договора страхования жизни или договора добровольного страхования автогражданской ответственности. Антимонопольный орган пришел к выводу, что на рынке обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств с 1 января 2011 года по 1 августа 2013 года ООО «Росгосстрах» занимало доминирующее положение, и выдал предупреждение. Срок выполнения предупреждения был установлен до 12 июля 2013 года и по ходатайству ООО «Росгосстрах» был продлен до 15 августа 2013 года. 14 августа 2013 года антимонопольный орган уведомлен письмом о выполнении предупреждения. Однако после 15 августа 2013 года в антимонопольный орган вновь поступили жалобы граждан на действия ООО «Росгосстрах» по навязыванию дополнительных услуг при продаже полисов ОСАГО. В целях проверки поступившей информации антимонопольная служба возбудила дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства и вынесла решение по делу[1].

В данном случае предупреждение фактически не было выполнено, несмотря на наличие соответствующего уведомления. Однако по смыслу статьи 39.1 Закона о защите конкуренции после истечения десяти рабочих дней, исчисляемых со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения, дело не подлежит возбуждению. Антимонопольный орган обязан выдать новое предупреждение, не возбуждая дело, даже если в действиях хозяйствующего субъекта по истечении десятидневного срока обнаружены признаки аналогичных нарушений. Очевидно, что законодательная формулировка указанной статьи порождает почву для злоупотреблений хозяйствую-

[1] См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19 ноября 2014 г. № Ф01-4728/2014 по делу № А43-28184/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

щих субъектов. Стоит отметить, что дело не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением лишь при условии выполнения предупреждения. Однако исключение из статьи 39.1 Закона о защите конкуренции указания на десятидневный срок, в течение которого антимонопольный орган обязан возбудить дело в случае невыполнения предупреждения, привело бы к правовой неопределенности.

По справедливому замечанию Б.Б. Точиева, введение ограничений по количеству выдаваемых одному хозяйствующему субъекту за определенный период времени предупреждений носит антикоррупционную направленность. Возбуждение дела является мерой воздействия, применяемой при систематическом нарушении антимонопольного законодательства[1].

Таким образом, представляется необходимым закрепить в Законе о защите конкуренции требование возбуждения дела в случае повторного совершения хозяйствующим субъектом действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, в течение шести месяцев, исчисляемых с даты выдачи первоначального предупреждения.

Кроме того, в процедуре выполнения предупреждения существуют сложности, связанные с наличием законодательных пробелов. Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 275-ФЗ)[2] процедура рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства дополнена обязательным требованием устанавливать доминирующее положение, что явилось следствием упразднения реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на товарном рынке более 35 %. Закон о защите конкуренции в пункте 10 части 1 статьи 23 определяет, что антимонопольный орган обязан установить доминирующее положение хозяйствующего субъекта при рассмотрении заявле-

[1] См.: *Точиев Б.Б.* Взгляд на становление института предупреждений через призму антимонопольной практики // Российское конкурентное право и экономика. 2014. № 1 (10). Ч. 3. С. 60.
[2] СЗ РФ. 2015. № 41, ч. 1, ст. 5629.

ний, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией.

Аналогичное требование содержится в пункте 1.2 Порядка выдачи предупреждения, утвержденного Приказом ФАС России от 22 января 2016 г. № 57/16 «Об утверждении Порядка выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства»[1]. В настоящее время анализ конкуренции на товарном рынке проводится в соответствии с Приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке»[2].

Таким образом, предупреждение должно выдаваться только субъекту, занимающему доминирующее положение, а требования к анализу конкуренции и установлению доминирующего положения нормативно закреплены. Однако в нормах закона не регламентирован порядок ознакомления с материалами, которыми обусловлена выдача предупреждения, в отличие от порядка ознакомления с материалами дела о нарушении антимонопольного законодательства. Ситуация осложняется наличием коротких сроков, которые устанавливаются антимонопольными органами для выполнения предупреждения. В соответствии с Разъяснением Президиума ФАС России[3] хозяйствующий субъект обладает правом ознакомиться с кратким аналитическим отчетом, послужившим основанием для выдачи предупреждения. Однако действительным основанием выдачи предупреждения является не аналитический отчет, который содержит информацию о наличии доминирующего положения хозяйствующего субъекта, а конкретные признаки нарушения антимонопольного законодательства. С целью подтвердить правильность установления таких признаков осуществляется внутриведомственная правовая

[1] БНА. 2016. № 22. С. 34–37.
[2] БНА. 2010. № 34. С. 104–105.
[3] См.: Разъяснение Президиума ФАС России от 7 июня 2017 г. № 8 «О применении положений статьи 10 Закона о защите конкуренции» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

экспертиза, по результатам которой подготавливается соответствующее заключение.

Статья 43 Закона о защите конкуренции определяет, что право знакомиться с материалами дела, представлять доказательства и знакомиться с доказательствами появляется у ответчика лишь с момента возбуждения дела. В то же время предупреждение чаще всего выносится до возбуждения дела, выполняя функцию превентивного реагирования на выявленные нарушения. Это приводит к недопустимым правовым ограничениям, снижению уровня правовых гарантий лица, которому направлено предупреждение. Лицо, которому выдано предупреждение, не имеет возможности осуществлять анализ имеющейся у антимонопольного органа информации, выдвигать и обосновывать аргументы в свою защиту, представлять необходимые доказательства. Фактически будущий ответчик в антимонопольном производстве лишен важнейшей процессуальной гарантии, которая обеспечивает реализацию его права на информацию до привлечения к участию в деле. Таким образом, необходимо закрепление в Законе о защите конкуренции требования об обязательном получении антимонопольным органом объяснений лица, которому направляется предупреждение.

Подводя итог, можно сделать вывод, что стадия возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства является совокупностью процессуальных действий по установлению признаков нарушения антимонопольного законодательства в поступивших материалах, определению подведомственности и подготовке материалов с целью принятия процессуального акта – приказа о возбуждении дела и создании комиссии либо решения об отказе в возбуждении дела, отражающего возможность рассмотрения дела по существу.

Обеспечение надлежащего выполнения требований о представлении документов и информации обусловливает необходимость закрепления в Законе о защите конкуренции критериев, которым должен соответствовать мотивированный запрос о предоставлении информации (документов). Такой за-

прос признается мотивированным при указании в нем на нормативно-правовое и процессуальное основание истребования информации.

Следует внести изменения в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» путем включения Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов в перечень государственных органов, обладающих правом требовать предоставления информации, составляющей банковскую тайну, поскольку наличие информации об операциях, счетах хозяйствующих субъектов, осуществляющих запрещенную законодательством деятельность, носящую признаки нарушения антимонопольного законодательства, необходимо для обеспечения объективности принятия решения и своевременности его вынесения.

Предупреждение антимонопольного органа является мерой административного принуждения, применяемой в случае обнаружения признаков нарушения антимонопольного законодательства, направленной на предупреждение нарушения посредством пресечения действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, принятия мер по устранению последствий таких действий (бездействия) либо устранения причин и условий, способствовавших совершению действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. В целях обеспечения надлежащего выполнения предупреждения необходимо установить в Законе о защите конкуренции требование обязательности получения письменного объяснения лица, которому направляется предупреждение; закрепить гарантии указанного лица на ознакомление с материалами, которыми обусловлена выдача предупреждения; установить порядок исчисления срока выполнения предупреждения, который должен составлять не менее десяти дней с момента его получения; закрепить требование необходимости возбуждения дела в случае повторного совершения действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, в течение шести месяцев, исчисляемых с даты выдачи первоначального предупреждения.

§ 2.2. Рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства

Рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства является центральной стадией производства. Характер этой стадии обусловлен тем, что в ее рамках устанавливается факт наличия или отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в разрешаемом комиссией действии (бездействии). Установление данного факта – специфическая цель стадии рассмотрения, отличающая ее от иных стадий производства. От содержания процессуального решения, принимаемого на данной стадии, зависит дальнейшее производство по делу, поскольку установление факта нарушения антимонопольного законодательства обусловливает необходимость принятия мер реагирования, направленных на пресечение нарушения и устранение его последствий.

В задачи антимонопольного органа, которые должны быть выполнены на стадии рассмотрения дела, входят: проверка обстоятельств совершенного нарушения; оценка доказательств; принятие окончательного решения по делу, содержащего вывод о наличии или отсутствии факта нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно части 13 статьи 44 Закона о защите конкуренции председатель комиссии антимонопольного органа обязан в течение 15 дней со дня издания приказа о возбуждении дела и создании комиссии вынести определение о назначении дела к рассмотрению. Из этого положения следует, что наступление даты, указанной в соответствующем определении, является процессуальным фактом, определяющим момент начала стадии рассмотрения дела и исчисления процессуального срока, который не должен превышать трех месяцев со дня вынесения определения. При этом срок разбирательства дела может быть продлен не более чем на шесть месяцев комиссией антимонопольного органа, если имеется необходимость в получении дополнительной информации.

Процессуальные действия на стадии рассмотрения осуществляются специально созданным коллегиальным органом – комиссией, выступающей от имени антимонопольного органа. К участникам стадии рассмотрения также относятся лица, участвующие в деле, и иные лица.

В число лиц, участвующих в деле, входят заявитель, ответчик и заинтересованные лица. Заявителем признается лицо, подавшее заявление; государственный орган, орган местного самоуправления, направившие материалы. Ответчик – лицо, в отношении которого подано заявление, направлены материалы или в действиях (бездействии) которого обнаружены признаки нарушения антимонопольного законодательства. Заинтересованными являются лица, чьи права и законные интересы затрагиваются в связи с рассмотрением дела. В качестве таких лиц могут привлекаться, например, участники юридического лица – ответчика, его партнеры, конкуренты. В случае, если по признакам нарушения антимонопольного законодательства, послужившим основанием для обращения заявителя, уже возбуждено дело, заявитель может быть привлечен к участию в таком деле в качестве заинтересованного лица.

Нормативно-правовая регламентация процессуального статуса лиц, участвующих в деле, отличается определенными недостатками. В частности, такие лица обладают правом заявления отводов членам комиссии антимонопольного органа и эксперту, однако не имеют возможности заявления отводов иным участникам производства. Поскольку в деле о нарушении антимонопольного законодательства участвуют лица, чьи действия могут оказать существенное влияние на результат производства, законодательство должно предусматривать возможность заявления отвода таких лиц. В частности, отсутствует возможность заявления отвода или самоотвода переводчику. Однако переводчик является процессуальным субъектом, способствующим членам комиссии и участникам производства понимать друг друга. Объективность, незаинтересованность, беспристрастность переводчика влияют на полноту использования участниками производства своих прав и на исследование доказательств по делу, а также на совершение различных процессуаль-

ных действий. Из этого положения можно сделать вывод, что переводчик, который каким-либо образом заинтересован в результате производства, должен подлежать отводу.

К иным лицам, участвующим в деле о нарушении антимонопольного законодательства, относятся эксперты, переводчики, а также лица, располагающие сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах. Существенным пробелом нормативно-правового регулирования является недостаточная регламентация прав и обязанностей переводчиков, а также лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах.

В основу деятельности переводчика заложены конституционные нормы, предоставляющие каждому человеку право на пользование родным языком, свободный выбор языка общения, на использование государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик, входящих в ее состав. Переводчик должен способствовать правильному осуществлению процессуальных действий и защите прав сторон в производстве по делу о нарушении антимонопольного законодательства. Возможность привлечения переводчика является одной из гарантий реализации участником производства полномочий давать пояснения, заявлять ходатайства, отводы знакомиться с материалами дела на родном языке.

Основное предъявляемое к переводчику требование – его компетентность. В Словаре русского языка слово «компетентный» означает знающего, осведомленного, авторитетного в какой-либо области человека[1]. Компетентность переводчика – это способность осуществлять перевод с учетом особенностей текста, речи, которая подлежит переводу. При этом перевод необходимо выполнять достаточно быстро, четко, сохраняя смысловую информацию. Таким образом, компетентность переводчика проявляется в свободном владении языком, необходимом для перевода. При отсутствии свободного владения языком или обнаружении недостаточных навыков и знаний для пе-

[1] См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 2004. С. 283.

ревода переводчик обязан устраниться от участия в деле. В противном случае ему должен быть заявлен отвод участниками производства по делу.

Немаловажное для правильного разрешения дела требование проявляется в незаинтересованности в исходе дела. Переводчик в силу своего процессуального статуса должен быть беспристрастен и свободен от любых обязательств перед участниками производства. В случае нарушения данного правила он должен быть отведен от участия в производстве. Поэтому в качестве переводчика не могут привлекаться лица, которые являются стороной производства, поскольку у них имеется личный интерес в результатах разрешения дела. В качестве переводчика не могут выступать и лица, которые находятся в непосредственном подчинении антимонопольного органа.

В необходимых случаях к участию в деле может быть привлечено лицо, располагающее сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах. В производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства основная роль принадлежит письменным доказательствам, что обусловлено характером дел. В хозяйственной и управленческой деятельности документируются практически все обстоятельства, необходимые для правильного разрешения дела: сделки и контракты, внесение в них изменений и их расторжение, расчеты между сторонами, деловая переписка. Поэтому привлечение к делу лица, располагающего сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, производится в случае, если какой-либо юридический факт, имеющий значение для дела, не был своевременно и надлежащим образом документально зафиксирован либо соответствующее обстоятельство было подтверждено, однако документ оказался утраченным. Представляется, что сообщение комиссии определенного рода сведений является не правом, а обязанностью указанного лица. Поэтому лицо, располагающее сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, обязано прибыть по вызову комиссии антимонопольного органа и сообщить все известные ему сведения, относящиеся к делу, ответить на поставленные вопросы и удосто-

верить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний.

По общему правилу, процессуальные действия на стадии рассмотрения осуществляются в открытом заседании комиссии антимонопольного органа при возможности присутствия иных лиц, не относящихся к участникам производства. Однако, если имеется необходимость сохранения коммерческой, служебной или иной охраняемой законом тайны, то допускается рассмотрение дела в закрытом заседании.

Несмотря на то, что порядок проведения закрытого заседания комиссии антимонопольного органа содержит ряд правовых гарантий, направленных на обеспечение конфиденциальности информации, составляющей коммерческую тайну, процедура ознакомления участников производства с такой информацией имеет существенные недостатки, нарушающие необходимый баланс интересов участвующих в деле лиц.

Согласно статье 45.2 Закона о защите конкуренции сведения и документы, представленные по запросу или иному требованию антимонопольного органа, в отношении которых установлен режим коммерческой тайны и которые являются материалами дела, могут быть представлены для ознакомления лицам, участвующим в деле, под расписку с согласия обладателя таких сведений, документов. Анализ практики применения указанной статьи антимонопольными органами показывает, что возможность ознакомления иных лиц с коммерческой тайной, а значит, и право на защиту своих прав и законных интересов при рассмотрении дела, поставлены в зависимость от согласия обладателя информации, составляющей коммерческую тайну, на ознакомление лиц, участвующих в деле, с такой информацией[1].

В соответствии со статьей 43 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, вправе знакомиться с материалами дела. Аналогичную

[1] См.: Определение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 4 февраля 2016 г. об отложении рассмотрения дела № 28-78/ов // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/28-78-ov-7e673a69-4534-4bb1-a0a8-87101365fd38 (дата обращения: 14.08.2018).

гарантию содержит статья 8 Федерального Закона от 27 июля 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и защите информации»[1], в соответствии с которой гражданин или организация имеют право получения от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц информации, непосредственно затрагивающей их права и свободы. При этом отказ в предоставлении такой информации признается неправомерным и может быть обжалован в суде. Однако действующие формулировки Закона о защите конкуренции допускают возможность отказа всем лицам, участвующим в деле, в ознакомлении с материалами, составляющими коммерческую тайну, а также не содержат механизма, который позволил бы участникам производства защитить свои интересы, представлять возражения, пояснения и доказательства, основываясь на полном и всестороннем исследовании доказательственной базы по делу.

Судебная практика знает случаи обжалования решений антимонопольной службы об отказе в ознакомлении с материалами, содержащими коммерческую тайну. В одном из дел заявитель указывал, что часть 1 статьи 26 Закона о защите конкуренции, согласно которой информация, составляющая коммерческую тайну и полученная антимонопольным органом при осуществлении своих полномочий, не подлежит разглашению, за исключением случаев, установленных федеральными законами, фактически упраздняет право ответчика на ознакомление с материалами дела, содержащими информацию, относящуюся к коммерческой и служебной тайне[2].

Как указала ФАС России в Письме от 24 декабря 2015 г. № ИА/74666/15 «О применении четвертого антимонопольного пакета»[3], статья 45.2 Закона о защите конкуренции введена с целью создания условий, обеспечивающих охрану конфиденциальности информации, предоставленной ан-

[1] СЗ РФ. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; 2018. № 30, ст. 4546.

[2] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1773-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью „УГМК-Холдинг“ на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 26 Федерального закона «О защите конкуренции» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс».

[3] Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тимонопольному органу юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, и одновременного обеспечения всестороннего, полного и объективного исполнения государственных функций по рассмотрению заявлений и дел о нарушении антимонопольного законодательства. Однако, как следует из ряда решений Конституционного Суда РФ, допускается возможность разумного и соразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина лишь в случае, если обеспечено справедливое соотношение публичных и частных интересов. Это означает, что Федеральным законом могут быть предусмотрены лишь те средства и способы такой защиты, которые исключают несоразмерное ограничение прав и свобод[1].

По мнению исследователей, действующие законодательные формулировки не обеспечивают необходимого баланса интересов участников процесса, поскольку допускается ситуация, когда ответчик не будет иметь возможности реализовать свое право на защиту путем предоставления пояснений, возражений и доказательств, основанных на полном и всестороннем изучении материалов дела[2]. Представляется, что ограничение возможности ответчика отстаивать свою позицию, давать пояснения по существу дела, оспаривать доводы других участников, а также обжаловать принятые антимонопольным органом решения не соответствует состязательным началам производства. Отказ в ознакомлении с информацией противоречит и принципу объективной истины, поскольку приводит к неполноте исследования обстоятельств дела. Из этого можно сделать вывод, что отказ ответчику в ознакомлении с материалами, составляющими коммерческую тайну, обусловливает незаконность и необоснованность вынесенного по делу решения, поскольку свидетельствует о нарушении основополагающих принципов производства и

[1] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2014 г. № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См., например: *Мушта Е.* О какой проблеме в сфере антимонопольного регулирования, на Ваш взгляд, следует сейчас заявить? // Конкуренция и право. 2015. № 5. С. 16; *Соколовская Е., Овакимян К.* Антимонопольный пакет: версия 4.0. Что ждет игроков рынка? // Конкуренция и право. 2015. № 6. С. 25–31.

приводит к недоказанности обстоятельств, на основании которых решение принято.

Информация, составляющая коммерческую тайну, предоставляется под расписку о ее неразглашении, что служит гарантией ответственности лица, по вине которого такая информация могла бы стать известной посторонним лицам. Мотивированное заявление о конфиденциальности обладателя коммерческой тайны – достаточное основание для дальнейшей ее защиты в ходе производства по делу. Следует отметить, что в судебном процессе не требуется согласия обладателя коммерческой тайны на ее разглашение. Так, согласно статье 11 АПК РФ, если лицо ссылается на необходимость сохранения коммерческой тайны, допускается разбирательство дела в закрытом судебном заседании. При этом, если арбитражный суд установит отсутствие введения обладателем информации режима коммерческой тайны или введение им режима коммерческой тайны в отношении информации, содержащей сведения, которые не могут составлять коммерческую тайну, в удовлетворении ходатайства о разбирательстве дела в закрытом судебном заседании должно быть отказано[1]. Статья 45 Закона о защите конкуренции также предусматривает возможность проведения закрытого заседания комиссии антимонопольного органа.

В антимонопольном производстве Европейского Союза[2] ответчику предоставляется доступ ко всем доказательственным материалам, что обусловлено его правом на защиту. Возможность ознакомления иных участников производства с конфиденциальной информацией ограничена. Такой порядок ознакомления с информацией, составляющей коммерческую тайну, гарантирует баланс интересов ее обладателя и лиц, участвующих в деле о нарушении антимонопольного законодательства.

---

[1] См.: Постановление Пленума ВАС РФ от 8 октября 2012 г. № 61 «Об обеспечении гласности в арбитражном процессе» // Вестник ВАС РФ. 2012. № 12. С. 129–140.

[2] См.: Commission Notice on the rules for access to the Commission file in cases pursuant to Articles 81 and 82 of the EC Treaty, Articles 53, 54 and 57 of the EEA Agreement and Council Regulation (EC) N 139/2004. // URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52005XC1222(03) (дата обращения: 21.06.2018).

Учитывая вышеизложенное, представляется необходимым исключение из статьи 45.2 Закона о защите конкуренции возможности отказа обладателя коммерческой тайны на ознакомление с ней ответчика по делу. Кроме того, следует урегулировать порядок ознакомления иных участников производства с конфиденциальной информацией. При наличии соответствующего заявления лицу, предоставившему такую информацию, должна быть гарантирована анонимность. Обладатель сведений, составляющих коммерческую тайну, должен иметь возможность предоставить их полностью или в части.

Отдельного рассмотрения требует вопрос ознакомления с коммерческой тайной эксперта. Частью 5 статьи 42.1 Закона о защите конкуренции эксперту предоставлено право с разрешения комиссии знакомиться с материалами дела. Согласно части 3.4 статьи 45 Закона о защите конкуренции разглашение экспертами сведений, составляющих государственную, коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну, влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Ответственность за разглашение коммерческой тайны экспертом предусмотрена статьей 183 Уголовного кодекса Российской Федерации[1].

Однако Закон о защите конкуренции прямо не указывает на необходимость предоставления эксперту материалов дела, относящихся к коммерческой тайне. Из содержания статьи 45.2 Закона о защите конкуренции вытекает, что правом доступа к сведениям, составляющим коммерческую тайну, обладают только участвующие в деле лица. Эксперт относится к иным участникам производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства. Поскольку порядок ознакомления участников производства с информацией, составляющей коммерческую тайну, не предусматривает каких-либо исключений для эксперта, можно сделать вывод о наличии фактической возможности обладателя указанной информации отказать эксперту в ее предоставлении. В случае, если такая информация предоставлена антимонополь-

[1] См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 3 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954; 2018. № 28, ст. 4150.

ному органу ответчиком и для ее надлежащего изучения и оценки необходимы специальные знания, отказ эксперту в ознакомлении с материалами дела может стать способом противодействия рассмотрению дела.

В целях устранения указанных законодательных противоречий и обеспечения объективности рассмотрения дела необходимо изменение формулировки статьи 45.2 Закона о защите конкуренции, ограничивающей перечень процессуальных субъектов, которым может быть предоставлена информация, составляющая коммерческую тайну, лишь сторонами производства. Кроме того, статья 42.1 Закона о защите конкуренции, регламентирующая правовой статус эксперта, требует прямого указания на возможность ознакомления эксперта с информацией, составляющей коммерческую тайну, с разрешения комиссии антимонопольного органа.

Согласно части 2 статьи 45 Закона о защите конкуренции в ходе рассмотрения дела ведется протокол, который подписывается председателем комиссии. В юридической литературе справедливо отмечается, что одним из основных направлений совершенствования производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства является закрепление в Законе о защите конкуренции требований к протоколу заседания комиссии[1], что обусловлено отсутствием нормативно установленной формы указанного документа.

Ранее действовавшие Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства[2] закрепляли перечень сведений, содержащихся в протоколе. Данный нормативный документ утратил силу в связи с изданием Приказа ФАС России от 22 декабря 2006 года № 337 «Об утверждении форм актов, принимаемых комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства»[3]. Однако в нем отсутствует форма протокола заседания комиссии. Действующий Административный ре-

[1] См.: *Кинев А.Ю.* Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 238.
[2] См.: Приказ ФАС России от 2 декабря 2005 г. № 12 «Об утверждении Правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства» // БНА. 2005. № 20. С. 99–102.
[3] Российская газета. № 19. 31.01.2007.

гламент Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации[1], регулирующий процедуру заседания комиссии антимонопольного органа, также не содержит перечня сведений, подлежащих закреплению в протоколе.

Таким образом, в настоящее время фактически отсутствует нормативный правовой акт, закрепляющий форму протокола заседания комиссии антимонопольного органа и перечень необходимых сведений, содержащихся в протоколе. При отсутствии надлежащего законодательного регулирования антимонопольные органы при рассмотрении дела вынуждены руководствоваться недействующими правовыми нормами.

Важность установления формы протокола обусловлена тем, что в протоколе фиксируются все основные процессуальные действия комиссии и участников производства. Он отражает ход и содержание разбирательства по делу. Фактически, протокол представляет собой единственный документ, который воспроизводит весь ход производства, заявляемые ходатайства, а также процесс исследования каждого доказательства, которые составляют основу принятия решения в соответствии с законом. Полнота отражения в протоколе содержания разбирательства по делу важна с точки зрения оценки соблюдения прав и законных интересов участников производства, обязательных процессуальных норм, процедуры исследования доказательств. В необходимых случаях протокол служит источником доказательств. Так, сведения, включенные в протокол, могут быть использованы при обжаловании решения по делу в целях установления факта процессуальных нарушений на стадии его рассмотрения.

Поскольку ведение протокола заседания комиссии обеспечивает соблюдение прав и законных интересов участников производства, возможность

[1] См.: Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» (ред. от 16 февраля 2016 г.) // БНА. 2013. № 8. С. 3–33; 2016. № 18. С 5–32.

контроля за выполнением антимонопольным органом требований закона при последующем обжаловании решений и (или) предписаний, необходимо закрепить в Законе о защите конкуренции перечень сведений, подлежащих включению в протокол. Стоит учитывать, что регулирование данного вопроса на уровне ведомственных нормативных правовых актов является недопустимым. Поэтому статью 45 Закона о защите конкуренции следует дополнить частью 2.2, содержащей перечень сведений, которые фиксируются в протоколе.

Процессуальные действия, осуществляемые на стадии рассмотрения, связаны с обеспечением надлежащего исследования доказательств, результат оценки которых отражается на содержании итогового процессуального акта. Под доказательствами по делу о нарушении антимонопольного законодательства следует понимать законно полученные сведения о фактах, на основании которых устанавливается наличие либо отсутствие нарушения антимонопольного законодательства, обоснованность доводов лиц, участвующих в деле, а также иные обстоятельства, имеющие значение для полного и всестороннего рассмотрения дела.

Несмотря на то, что статья 45.1 Закона о защите называется «Доказательства и доказывание по делу о нарушении антимонопольного законодательства», в ней отсутствуют положения, определяющие сущность доказывания и правила оценки доказательств. Долгое время институт доказывания по антимонопольным делам не был достаточно урегулирован. Определение понятия «доказательство» появилось только в Федеральном законе № 275-ФЗ[1].

В юридической литературе термин «доказывание» трактуется как процесс, который регламентирован правом и включает в себя не только умозаключения, но и совокупность критериев, на основании которых устанавливается, имел ли место определенный факт. Для установления того или иного факта административный орган, имеющий полномочия на его установление,

[1] Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О защите конкуренции“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 41, ч. 1, ст. 5629.

применяет совокупность критериев к набору доказательств, представленных в процессе[1]. Доказывание заключается в единстве двух видов деятельности: мыслительной (логической), подчиненной законам логического мышления, и практической (процессуальной), то есть включающей в себя действия, которые подлежат совершению на основе процессуальных норм. Таким образом, доказывание – это логико-практическая деятельность лиц, участвующих в деле, а также субъекта, рассматривающего дело, которая направлена на установление наличия или отсутствия фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела[2].

Деятельность по доказыванию производится путем исследования всех обстоятельств дела, подлежащих выяснению. Исследование доказательств как познавательная деятельность заключается в установлении их свойств, качеств и взаимосвязей. Одним из видов исследования доказательств является проверка, подразумевающая их оценку с точки зрения относимости, допустимости, достоверности и достаточности. Наличие в каждом из доказательств указанных свойств способно обеспечить достижение объективной истины.

В Законе о защите конкуренции вопрос об оценке доказательств не нашел должного отражения. Отсутствуют нормативные предписания, определяющие правила оценки доказательств с точки зрения их относимости к рассматриваемому делу, достоверности отражения информации и достаточности для выводов о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Однако результаты оценки доказательств обязательно отражаются в решении по делу, которое должно содержать мотивы, по которым комиссия приняла или отклонила те или иные доказательства. На необходимость надлежащей оценки доказательств указывает статья 49 Закона о защите кон-

---

[1] См.: *Самолысов П.В.* Правовое регулирование доказательств и доказывания по делам о нарушениях антимонопольного законодательства // Вестник арбитражной практики. 2016. № 1. С. 15-20.

[2] См.: Арбитражный процесс : Учебник для студентов юридических вузов и факультетов / под ред. М.К. Треушникова. 3-е изд., испр. и доп. М., 2007. С. 320.

куренции, согласно которой при принятии решения по делу оцениваются доказательства и доводы, представленные лицами, участвующими в деле, а также оцениваются заключения и пояснения экспертов; лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах. Представляется, что статья 45.1 Закона о защите конкуренции должна быть дополнена положениями, определяющими требования к оценке доказательств, поскольку надлежащая оценка доказательств позволяет осуществить правильную квалификацию деяния путем установления соответствия между фактическим и юридическим составами дела.

Оценка доказательств должна исходить из внутреннего убеждения членов комиссии, основанного на всестороннем, полном и объективном исследовании каждого доказательства. Внутреннее убеждение отражает собственное отношение члена комиссии к собранной совокупности доказательств. Всесторонность исследования доказательств определяется тем, что антимонопольный орган исследует доказательства как обосновывающие, так и опровергающие те или иные обстоятельства рассматриваемого дела. Полное исследование доказательств означает необходимость оценки всей совокупности имеющихся доказательств в том объеме, который является достаточным для итогового вывода по делу. Объективность исследования доказательств предполагает отсутствие у члена комиссии личной заинтересованности в разрешении дела, что исключает его предвзятость при оценке доказательств.

Необходимость оценки доказательств исходя из внутреннего убеждения, сформированного на основе их всестороннего исследования реализуется в одном из ключевых принципов административно-юрисдикционного процесса – принципе объективной истины.

Никакое из доказательств не может иметь заранее установленной силы. Закон не предусматривает преимуществ одних доказательств перед другими доказательствами, а также возможность каких-либо органов и должностных лиц давать члену комиссии указания о значении того или иного доказательства. Равная сила доказательств предполагает их свободную оценку с точки

зрения относимости, допустимости, достоверности и достаточности, что позволяет прийти к правильному итоговому выводу по рассматриваемому делу и вынести законное и обоснованное решение.

Относимость доказательств представляет собой связь доказательственной информации с предметом доказывания. Правило относимости доказательств позволяет точно определить объем доказательственного материала, устранить все ненужное, не относящееся к делу. Доказательство признается относящимся к делу в случае, если с помощью него устанавливается или опровергается наличие обстоятельств, входящих в предмет доказывания, либо проверяются доказательства, уже имеющиеся в деле.

Допустимость доказательств означает пригодность доказательства с точки зрения законности источников и методов получения информации. Для этого необходимо использование только предусмотренных законом доказательств, подтверждение конкретных обстоятельств только определенными средствами доказывания, получение доказательств с соблюдением установленной процессуальной формы. Несоблюдение требований закона влечет недопустимость доказательств. По определению П.П. Серкова, «…требование допустимости доказательств гарантирует получение наиболее полных и правдивых фактических данных, используемых при рассмотрении дела. Тем самым допустимость доказательств влияет на судьбу производства по делу»[1]. Если доказательства признаны недопустимыми, они не подлежат оценке членами комиссии в совокупности с другими доказательствами. В частности, недопустимо использование доказательств, в том числе результатов проверки, если указанные доказательства получены с нарушением закона.

Достоверность доказательства отражает соответствие установленных обстоятельств дела фактическим обстоятельствам, имевшим место в действительности. Слово «достоверный» означает верный, не вызывающий со-

[1] *Серков П.П.* Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М., 2012. С. 284.

мнений[1]. В исследованиях, которые посвящены особенностям доказывания, в качестве способов определения достоверности указываются: изучение лица, располагающего сведениями, имеющими значение для дела, с точки зрения его способности давать правдивые и полные показания; изучение характера и условий обнаружения носителя доказательственной информации; изучение содержания сведений (последовательности и полноты изложения, наличия противоречий, неточностей, пробелов, обоснованности выводов); сопоставление информации, полученной из одного процессуального источника с информацией, полученной из других процессуальных источников[2].

Так, достоверность доказательственной информации проверяется при сопоставлении нескольких доказательств. Обнаружение противоречивых, взаимоисключающих сведений свидетельствует о недостоверности доказательств. С целью обеспечения достоверности доказательств предусмотрено право отвода лиц, имеющих личную заинтересованность в результате производства по делу.

Достаточность доказательств является качественной характеристикой имеющейся совокупности доказательств. По каждому конкретному делу достаточность доказательств определяется индивидуально. Поскольку достаточность доказательств представляет собой качественный показатель, для объективного разрешения дела не требуется представление большего количества доказательств, необходимо лишь наличие такой совокупности данных, которая отличается своей убедительностью, позволяющей сделать однозначный вывод и разрешить дело по существу.

В качестве доказательств по делу рассматриваются письменные доказательства и вещественные доказательства, пояснения лиц, участвующих в деле, пояснения лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комисси-

---

[1] См.: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1994. С. 173.

[2] См., например: *Зайцева С.А., Громов Н.А., Пономаренков В.А.* Достоверность и вероятность доказательств // Следователь. 1999. № 7. С. 13-14; *Чушкин С.И.* Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения : дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 49–50.

ей обстоятельствах, заключения экспертов, аудио- и видеозаписи, иные документы.

Письменными доказательствами признаются акты, договоры, справки, переписка, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой, графической записи, в том числе полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, изготовления копий электронных носителей информации либо иным позволяющим установить достоверность документа способом. К письменным доказательствам также относятся результаты анализа состояния конкуренции, проведенного в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом.

Таким образом, письменное доказательство в антимонопольном производстве понимается как некий предмет, содержащий сведения о фактах, которые должны быть представлены в знаковой форме. Перечень письменных доказательств должен быть дополнен результатами и материалами проверок соблюдения антимонопольного законодательства, проведенными в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом, поскольку данный вид доказательств по своей сущности соответствует определению письменного доказательства и имеет большое значение при рассмотрении дела.

Как следует из статьи 45.1 Закона о защите конкуренции, электронная переписка, а также иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой записи, полученные посредством электронной связи, изготовления копий электронных носителей информации, относятся к письменным доказательствам.

Подход, избранный законодателем при разработке норм Закона о защите конкуренции, согласуется с определением электронных материалов в качестве письменных доказательств в рамках процессуальных кодексов. Схожую формулировку письменных доказательств содержит статья 70 КАС РФ, в соответствии с которой документы, полученные посредством факсимильной, электронной или иной связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также документы, подписан-

ные электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, допускаются в качестве письменных доказательств[1].

Согласно части 1 статьи 71 ГПК РФ письменными доказательствами являются акты, договоры, справки, деловая корреспонденция, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой, графической записи, в том числе полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, документы, подписанные электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, либо выполненные иным позволяющим установить достоверность документа способом[2].

В силу части 3 статьи 75 АПК РФ документы, полученные посредством факсимильной, электронной или иной связи, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также документы, подписанные электронной подписью или иным аналогом собственноручной подписи, относятся к письменным доказательствам[3].

Вместе с тем, некоторые процессуальные кодексы не рассматривают электронные материалы как письменные доказательства, однако не выделяют их и в качестве особой разновидности доказательств. Так, из содержания статьи 26.7 КоАП РФ вытекает, что документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме[4]. Аналогичную формулировку содержит статья 84 УПК РФ[5].

Такое положение свидетельствует о том, что в российском законодательстве отсутствует нормативное толкование электронных материалов и особые правила оценки, которые отличали бы их от письменных доказа-

---

[1] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 19 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391; 2018. № 30, ст. 4548.

[2] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46, ст. 4532; 2018. № 32, ч. 2, ст. 5133.

[3] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3012; 2018. № 32, ч. 2, ст. 5133.

[4] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1. 2018. № 31, ст. 4851.

[5] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 19 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2001 № 52, ч. 1, ст. 4921; 2018. № 30, ст. 4540.

тельств. Электронные материалы традиционно рассматривались в качестве разновидности письменных доказательств.

Анализ формулировки статьи 45.1 Закона о защите конкуренции, согласно которой письменными доказательствами являются акты, договоры, справки, переписка, иные документы и материалы, выполненные в форме цифровой, графической записи, в том числе полученные посредством факсимильной, электронной или другой связи, изготовления копий электронных носителей информации либо иным позволяющим установить достоверность документа способом, позволяет сделать вывод, что в качестве письменных доказательств в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства рассматриваются любые документы и материалы в электронно-цифровой форме. В частности, электронная переписка в практике антимонопольных органов трактуется как письменное доказательство наряду с иными письменными документами и материалами[1].

Однако следует отметить, что российское законодательство определяет порядок закрепления и пределы допустимости лишь электронных документов как разновидности электронных материалов. Статья 3 утратившего силу Федерального закона от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»[2] содержала определение электронного документа как «документа, в котором информация содержится в электронно-цифровой форме». Действующий Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»[3] (далее – Закон об электронной подписи) определяет электронный документ как информацию в электронной форме, подписанную электронной подписью (простой, неквалифицированной или квалифицированной). Федеральный закон Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информа-

[1] См.: Определение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 4 февраля 2016 г. об отложении рассмотрения дела № 28-78/ов // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/28-78-ov-7e673a69-4534-4bb1-a0a8-87101365fd38 (дата обращения: 28.05.2018).

[2] СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 127; 2007. № 46, ст. 5554. (утратил силу).

[3] СЗ РФ. 2011. № 15, ст. 2036; 2016. № 26, ч. 1, ст. 3889.

ции»[1] (далее – Закон об информации) в статье 2 определяет электронный документ как документированную информацию, представленную в электронной форме и содержит отсылку к правилам ее документирования по требованиям Федерального закона «Об электронной подписи».

Таким образом, статус документов в электронной цифровой форме, не содержащих электронную подпись в качестве реквизита, позволяющего подтвердить их достоверность, а также иных материалов, представленных в электронно-цифровой форме, в российском законодательстве остается неясным. Использование электронных материалов в качестве письменных доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства нередко становится поводом для обращения хозяйствующего субъекта в суд с целью оспаривания решения, которое было вынесено с использованием таких доказательств. Этому способствует отсутствие в Законе о защите конкуренции условий, необходимых для придания электронным материалам статуса самостоятельного доказательства.

В одном из дел суды не приняли в качестве доказательства распечатку электронной почты, поскольку она велась без использования электронной цифровой подписи. Президиум ВАС РФ при рассмотрении жалобы на судебные решения постановил, что оценка доказательств судами свелась к ошибочному утверждению об их несоответствии статье 11 Закона об информации и Закону об электронной цифровой подписи ввиду отсутствия электронной цифровой подписи и соглашения сторон об обмене электронными сообщениями. Формальные требования подлежат предъявлению лишь к документам, которыми подтверждаются правомерные действия, а не запрещенная антимонопольным законодательством координация. Поэтому допускается предъявление в суд любых документов и материалов в качестве доказательств, если они содержат сведения об обстоятельствах, имеющих значение для правильного разрешения спора. При доказывании совершения нарушения антимонопольного законодательства распечатки электронной почты, информации

[1] СЗ РФ. 2006. № 19. ч. 1, ст. 3448; 2018. № 30, ст. 4546.

с жестких дисков и иных носителей сами носители информации могут быть заверены антимонопольным органом. Отсутствие электронной цифровой подписи, а также соглашения об обмене электронными документами не ведет к невозможности использования соответствующих документов и материалов в качестве доказательств[1].

Рассмотренная позиция суда является важной для понимания статуса электронных материалов в антимонопольном производстве, поскольку вносит некоторую определенность в их оценку при отсутствии надлежащего законодательного регулирования. Стоит отметить, что в качестве критериев, позволяющих идентифицировать электронную информацию, может выступать не только электронно-цифровая подпись, но и реквизиты, отражающие передачу сообщения по каналам информационно-телекоммуникационных сетей[2].

Необходимость рассматривать электронные материалы как самостоятельную разновидность доказательств обусловлена тем, что форма таких доказательств отличается от бумажного носителя информации. В юридической литературе отмечается, что среда электронных материалов непостоянна, ее характеристики зависят от используемых аппаратных и программных средств. Особенность электронных материалов проявляется в том, что они создаются при помощи определенной техники, вследствие чего существенно меняются формы, условия проверки их достоверности и способы подтверждения[3].

Действительно, существующие способы фиксации и проверки достоверности информации, в качестве которых выступают печати, подписи, в данном случае неприменимы. Электронные материалы отличаются от письменных доказательств тем, что сами по себе они не могут быть доступными

---

[1] См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 12 ноября 2013 г. № 18002/12 по делу № А47-7950/2011 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 5. С. 164–168.

[2] См., например: *Сафронов С.Г., Минбалеев А.В*. Понятие и природа электронных доказательств в административном процессе России // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. № 4. С. 115.

[3] См.: *Горелов М.В.* Современные источники информации как доказательства в гражданском процессе // Информационное право. 2005. № 3. С. 27.

человеческому восприятию[1]. Существуют документы, которые используются только в электронном варианте. Некоторые электронные материалы, например специальные базы данных, аудио-, видеосюжеты, мультимедийные Интернет-ресурсы, могут быть представлены только в электронной форме. Отсутствие стабильной материальной основы у таких материалов фактически выводит их за рамки письменных доказательств[2]. По мнению М.В. Горелова, важное значение имеет информационная природа электронных материалов. Для предоставления информации в электронной форме существует общепризнанное название – «файл», то есть цельный массив информации, организованный в соответствии с правилами и не привязанный к материальному носителю[3]. Кроме того, в отличие от письменных доказательств, электронные материалы могут содержать не только текстовую информацию, но и данные, которые создаются автоматически, без участия человека – изображения; видеозаписи; аудиозаписи.

Существует позиция, что электронные материалы необходимо относить к вещественным доказательствам. В одном из дел, рассмотренных антимонопольным органом, факт размещения информации на странице сайта был подтвержден протоколом осмотра вещественных доказательств[4]. По мнению А.П. Вершинина, если электронные материалы представляют собой отражение реальной действительности (например, фотоснимок), их следует рассматривать как вещественные доказательства[5]. Л.Б. Краснова считает, что в юридической практике зачастую первоначальные вещественные доказательства заменяются на копии, повторяющие свойства и признаки объектов-оригиналов, которые могут быть воспроизведены. Поэтому электронные ма-

---

[1] См.: *Вершинин А.П.* Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде : учеб.-практ. пособие. М., 2000. С. 107.

[2] См.: *Медведев И.Н.* Письменные доказательства в частном праве России и Франции. СП.б, 2004. С. 163–164.

[3] См.: *Горелов М.В.* Электронные доказательства в гражданском судопроизводстве России: вопросы теории и практики : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 17.

[4] См.: Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 3 апреля 2015 г. по делу № 9-14/03 // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/9-14-03 (дата обращения: 21.06.2018).

[5] См.: *Верещагин А.П.* Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде: учеб. - практ. пособие. М., 2000. С. 106.

териалы, передающие характер признаков вещественных доказательств, являются производными вещественными доказательствами[1].

В качестве вещественных доказательств электронные материалы рассматриваются и в зарубежном законодательном регулировании. Так, Гражданский процессуальный кодекс Германии определяет любые сведения, зафиксированные в электронной форме, как «электронный документ» и относит его к разновидности вещественных доказательств[2].

Общий признак электронных материалов и вещественных доказательств проявляется в том, что они недоступны непосредственно человеческому восприятию и предназначены для установления обстоятельств, имеющих значение для дела. Однако, в отличие от вещественных доказательств, при исследовании электронных материалов для дела имеет значение не их материальные свойства, а лишь информация, которая зафиксирована в электронно-цифровой форме.

Фактически электронные материалы следует трактовать не как письменные документы или вещественные доказательства, а как материалы, содержащие информацию об обстоятельствах дела, предоставленную в форме, пригодной для хранения и передачи с использованием электронных средств. Аналогичный подход существует и в зарубежном законодательном регулировании: так, руководство по раскрытию электронных доказательств США оперирует общим понятием «электронная информация» без отнесения ее к письменным или иным видам доказательств[3].

Таким образом, электронные материалы необходимо рассматривать как сведения об обстоятельствах, имеющих значение для дела о нарушении антимонопольного законодательства, представленные в электронно-цифровой

---

[1] См.: *Краснова Л.Б.* Электронные носители информации как вещественные доказательства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 4. С. 254.

[2] См.: Zivilprozessordnung der BRD (Bonn, November 1996) // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/ (дата обращения: 21.06.2018).

[3] См: Federal Rules of Civil Procedure (amended December 1, 2013). Rule 26(a), 26(b)(2) // URL: http://uscourts.gov/uscourts/rules/civil-procedure.pdf (дата обращения: 21.06.2018).

форме и пригодные для хранения, передачи и воспроизведения посредством электронно-вычислительной техники.

В целях исключения неоднозначного подхода к электронным доказательствам необходимо выделить в Законе о защите конкуренции электронные материалы в качестве самостоятельного вида доказательств, который по своей сущности отличается от письменных доказательств. Под электронными материалами следует понимать документы и материалы, представленные в электронно-цифровой форме и содержащие сведения, на основании которых устанавливается наличие или отсутствие обстоятельств, имеющих значение для рассмотрения дела. К таким материалам могут относиться документы в электронно-цифровой форме, электронная переписка, фото-, аудио-, видеозаписи, иные документы материалы, созданные посредством цифровой записи, пригодные для хранения, передачи и воспроизведения с использованием электронных средств.

Необходимо отметить, что приобщение электронной информации как самостоятельного доказательства к материалам дела связано с процедурой проверки ее авторства и соответствия действительности. Электронные материалы могут быть положены в основу решения по делу лишь в том случае, если они получены законным путем, надлежащим образом исследованы и легализованы антимонопольным органом.

Изучение практики антимонопольных органов свидетельствует о том, что легализация электронных материалов может выражаться в проведении их исследования, в результате чего составляется письменный документ, отражающий факт наличия доказательства. К материалам дела о нарушении антимонопольного законодательства приобщается копия отчета об исследовании электронных материалов, который составляется по результатам плановых и внеплановых выездных проверок хозяйствующего субъекта[1]. Однако в данной сфере отсутствует единство практики. Так, одном из рассмотренных

[1] См.: Решение Федеральной антимонопольной службы от 23 августа 2017 г. по делу № 1-11-179/00-22-16 о нарушении антимонопольного законодательства // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/ca/upravlenie-po-borbe-s-kartelyami/ats-59314-17 (дата обращения: 21.06.2018).

антимонопольным органом дел результат исследования Интернет-сайта был отражен в акте осмотра документов[1]. Форма отчета об исследовании электронных материалов утверждена Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации[2].

В настоящее время отсутствуют законодательно закрепленные правила сбора и фиксации электронных материалов как доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства. Административный регламент Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации[3] также не определяет порядка действий антимонопольного органа при получении и исследовании электронных материалов.

Специфика электронных материалов, в качестве которых могут выступать как электронная переписка, так и материалы Интернет-сайтов; сведения, содержащиеся на материальных носителях, используемых для записи, хранения и воспроизведения информации, обрабатываемых с помощью средств вычислительной техники (флэш-картах, компакт-дисках, накопителях на жестких магнитных дисках); встроенной памяти мобильных телефонов и цифровых устройств, а также прочие их разновидности, обусловливает необходимость разработки специальных правил сбора, обеспечения, исследования, анализа таких материалов в зависимости от формы и содержания.

---

[1] Заключение об обстоятельствах дела о нарушении антимонопольного законодательства Саратовского УФАС России от 26 июля 2016 г. № 28-78/ов // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/28-78-ov-61c6fb6d-e913-48ce-b23a-6658686f07ed (дата обращения: 21.06.2018).

[2] Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 340 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации» // БНА. 2012. № 45. С. 51–86.

[3] См.: Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» (ред. от 16 февраля 2016 г.) // БНА. 2013. № 8. С. 3–33; 2016. № 18. С 5–32.

Кроме того, необходимо урегулировать вопрос исследования электронных материалов на стадии рассмотрения дела. Закон о защите конкуренции следует дополнить положениями, регламентирующими порядок воспроизведения электронных материалов и процессуальной фиксации такого исследования в протоколе заседания комиссии.

Правовой результат стадии, заключающийся в установлении факта наличия или отсутствия нарушения антимонопольного законодательства, подлежит закреплению в индивидуальном правовом акте – решении по делу о нарушении антимонопольного законодательства или решении о прекращении производства по делу. Если в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии) ответчика установлен факт нарушения, принимается решение по делу. При необходимости комиссия антимонопольного органа выдает ответчику предписание. Предписание является обязательным для исполнения письменным требованием, выдаваемым определенному в законе адресату с целью защиты добросовестной конкуренции, предупреждения, ограничения и пресечения монополистической деятельности[1]. Оно выдается на основании решения и должно содержать различные требования, выполнение которых обеспечивает пресечение выявленного нарушения закона, устранение его последствий и недопущение совершения повторных нарушений.

Комиссия принимает решение о прекращении производства по делу в следующих случаях: если в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии) отсутствует факт нарушения антимонопольного законодательства; ликвидации юридического лица – единственного ответчика по делу; смерти физического лица – единственного ответчика по делу; наличия вступившего в силу решения антимонопольного органа об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства в отношении рассматриваемых комиссией действий (бездействия); истечения срока давности рассмотрения дела.

---

[1] См.: *Тотьев К.Ю.* Предписание федерального антимонопольного органа и правовые последствия его вынесения // Хозяйство и право. 1996. № 8. С. 105.

Перед принятием решения комиссия антимонопольного органа выносит заключение об обстоятельствах дела, которое содержит фактические и иные обстоятельства дела, а также доказательства, на основании которых сделаны выводы относительно обстоятельств дела. Вместе с тем указанный документ имеет характер промежуточного акта, поскольку после его вынесения лица, участвующие в деле, вправе представлять дополнительные доказательства и доводы, подтверждающие или опровергающие выводы комиссии, изложенные в заключении об обстоятельствах дела.

В свою очередь, принятие решения по делу или решения о прекращении производства по делу свидетельствует о том, что комиссия антимонопольного органа пришла к выводу о достаточной изученности материалов дела, исследовав все имеющиеся доказательства. Частью 1 статьи 49 Закона о защите конкуренции установлена обязанность комиссии при принятии указанных решений провести оценку доказательств и доводов, представленных лицами, участвующими в деле; заключений и пояснений экспертов, а также лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах; определить нормы антимонопольного и иного законодательства РФ, нарушенные в результате осуществления действий (бездействия); разрешить вопрос о правах и обязанностях лиц, участвующих в деле, о выдаче предписаний и об их содержании, а также необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

Соблюдение этих требований направлено на последовательность формирования позиции комиссии, полноту и обоснованность решения. Однако целью является решение вопроса о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства. Из формулировки статьи 41 Закона о защите конкуренции следует, что резолютивная часть решения всегда содержит выводы о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства в действиях (бездействии) ответчика по делу. Поэтому перечень действий комиссии подлежит дополнению требованием установить факт

наличия или отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии).

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что стадия рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на установление и анализ фактических обстоятельств дела с целью принятия объективного и обоснованного решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства, содержащего вывод о наличии или отсутствии нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии).

Существующий порядок ознакомления участников производства с материалами, составляющими коммерческую тайну, противоречит принципу объективной истины и принципу состязательности. Поскольку возможность доступа к доказательственным материалам является гарантией обеспечения права ответчика на защиту своей позиции, необходимо исключить из статьи 45.2 Закона возможность отказа обладателя коммерческой тайны на ознакомление с ней ответчика. Следует включить эксперта в число лиц, которым может быть предоставлена информация, составляющая коммерческую тайну, поскольку возможность беспрепятственного ознакомления эксперта с такой информацией является гарантией объективного разрешения дела.

В настоящее время отсутствует форма протокола заседания комиссии антимонопольного органа. В связи с тем, что протокол отражает ход и содержание разбирательства по делу и может служить источником доказательств на последующих стадиях производства, предлагается закрепить в Законе о защите конкуренции перечень сведений, подлежащих включению в протокол. В качестве таких сведений выступают: год, месяц, число и место проведения заседания Комиссии; наименование и номер дела; наименование антимонопольного органа, рассматривающего дело; состав Комиссии; сведения о явке лиц, участвующих в деле, а также сведения о представленных Комиссии и предъявленных для обозрения документах, удостоверяющих лич-

ность и подтверждающих надлежащие полномочия лиц, участвующих в деле, их представителей; сведения о разъяснении лицам, участвующим в деле, их прав и обязанностей; устные и письменные заявления и ходатайства лиц, участвующих в деле; возражения лиц, участвующих в деле, против заявлений, ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле; объяснения лиц, участвующих в деле, пояснения экспертов по данным ими заключениям; сведения о действиях по исследованию доказательств, проведенных на заседании Комиссии; дата составления протокола; иные сведения.

Правовая природа электронных материалов, используемых в качестве доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства, обусловливает необходимость их рассмотрения как самостоятельного вида доказательств. Электронные материалы – это документы и материалы, представленные в электронно-цифровой форме и содержащие сведения, на основании которых устанавливается наличие или отсутствие обстоятельств, имеющих значение для рассмотрения дела.

§ 2.3. Пересмотр решения и (или) предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам

Важной гарантией обеспечения объективного рассмотрения дела является возможность пересмотра комиссией антимонопольного органа принятых решений и (или) предписаний.

Цель стадии пересмотра заключается в обеспечении повторного разбирательства дела органом, принявшим первоначальное решение, выдавшим предписание в связи с выявлением обстоятельств, имеющих существенное значение для объективного его разрешения. На стадии пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам не подлежит проверке правильность применения антимонопольным органом закона, совершения тех или иных процессуальных действий, правильность

оценки доказательств. Задачи стадии – выявление наличия или отсутствия новых или вновь открывшихся обстоятельств, установление факта влияния новых или вновь обстоятельств на содержание вынесенного решения и (или) предписания, а также пересмотр решения и (или) предписания с учетом таких обстоятельств.

Круг участников производства на стадии пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам совпадает с кругом лиц, принимавших участие в рассмотрении дела. Центральным участником производства является комиссия антимонопольного органа, принявшая решение и (или) выдавшая предписание, в отношении которых рассматривается вопрос о наличии обстоятельств, способных повлиять на их содержание. Следует отметить, что исходя из буквального содержания статьи 51.2 Закона о защите конкуренции, пересмотр решения и (или) предписания является правом, а не обязанностью комиссии антимонопольного органа. Данный вывод находит выражение и в судебной практике[1].

Вместе с тем, значение института пересмотра обусловлено возможностью установления истины по делу и достижения обоснованности итогового акта без обращения к процедуре обжалования, обеспечения восстановления нарушенных прав и законных интересов других лиц. В связи с этим возможность пересмотра решения и (или) предписания не должна зависеть от произвольного усмотрения комиссии, обнаружившей наличие необходимых оснований.

Заявление о пересмотре решения и (или) предписания подлежит рассмотрению в течение месяца со дня его поступления в антимонопольный орган. Таким образом, юридическим фактом, определяющим начало стадии пересмотра, является момент поступления соответствующего заявления.

Специфика стадии пересмотра решения и (или) предписания антимонопольного органа по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам

[1] См.: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14 августа 2014 г. № 09АП-27067/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

заключается в том, что указанная стадия включает два последовательных этапа, объединенных общей целью обеспечения повторного разбирательства дела в свете новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств.

Первый этап связан с фактом подачи заявления о пересмотре, что порождает обязанность комиссии антимонопольного органа рассмотреть такое заявление в течение месяца с момента его подачи. В рамках указанного этапа антимонопольный орган проверяет соответствие заявления формальным требованиям к форме и содержанию, соблюдение процессуальных сроков. Если не соблюдены требования к форме и содержанию заявления или пропущен срок его подачи, а ходатайство о его восстановлении не заявлено либо в удовлетворении такого ходатайства отказано, комиссия антимонопольного органа принимает решение об отказе в удовлетворении заявления и возвращает заявление. Закон о защите конкуренции закрепляет только основания возвращения заявления и срок для его возвращения, подробная регламентация соответствующей процедуры отсутствует. В частности, не установлена обязанность составления процессуального документа. Поэтому представляется необходимым возложение на антимонопольный орган обязанности направления заявителю копии определения о возврате заявления с изложением причин возврата не позднее десяти дней со дня получения такого заявления.

Если заявление соответствует формальным требованиям, комиссия антимонопольного органа обязана в течение месяца рассмотреть заявление и установит наличие или отсутствие фактов, которые можно использовать в качестве обстоятельств для пересмотра. В случае установления новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств принимается решение о пересмотре решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам, выносится определение о пересмотре решения и (или) предписания.

Принятие решения о пересмотре итогового акта является обоснованным лишь в том случае, если при рассмотрении заявления комиссией антимонопольного органа установлено, что факты, приведенные заявителем, свидетельствуют о наличии существенных для дела обстоятельств; обстоятель-

ства, указанные заявителем, не были известны и не могли быть ему известными на стадии рассмотрения дела. Представляется, что антимонопольный орган также обязан установить наличие или отсутствие фактов, свидетельствующих о представлении новых доказательств, имеющих отношение к обстоятельствам, ранее исследованным антимонопольным органом.

Специфика стадии обусловливает недопустимость представления новых доказательств, имеющих отношение к уже исследованным фактам, на стадии рассмотрения дела по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам. Практика антимонопольных органов свидетельствует о том, что обстоятельства, не являющиеся предметом для пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам, признаются установленными и не подлежат повторному исследованию комиссией антимонопольного органа[1]. Очевидно, что наличие новых доказательств не может рассматриваться как новое и (или) вновь открывшееся обстоятельство. Обстоятельства представляют собой юридические факты, имеющие место в объективной действительности, а не доводы участников производства. Они выступают объективно существующими явлениями, о наличии которых не было и не могло быть известно при рассмотрении дела.

В свою очередь, доказательства по делу имеют отношение к тем или иным юридическим фактам, представляя собой знания о них, их связи с другими фактами или об отдельных признаках и свойствах таких фактов. Доказательства по делу являются средствами, с помощью которых устанавливается наличие обстоятельств дела. Поэтому новые доказательства сами по себе не могут быть основаниями для пересмотра решения и (или) предписания. Если после вынесения решения стало известно о наличии доказательств, которые подтверждают или опровергают факты, исследованные антимонопольным органом, это свидетельствует о неправильности установления юридиче-

[1] См.: Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области от 26 декабря 2016 г. о пересмотре решения и выданного на его основании предписания по вновь открывшимся обстоятельствам по делу № 3-10955-16/7 // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/samarskoe-ufas-rossii/3-10955-16-7-2207e53d-43a0-4a6c-a1c4-dd0072b00505 (дата обращения: 11.07.2018).

ских фактов и может служить основанием для обжалования решения, а не для его пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам.

Отсутствие законодательно закрепленного требования недопустимости представления новых доказательств приводит к процессуальным злоупотреблениям, в том числе со стороны антимонопольных органов. В одном из рассмотренных дел антимонопольный орган в качестве нового обстоятельства признал факт проведения повторного анализа товарного рынка. Результаты вновь составленного аналитического отчета были использованы антимонопольным органом с целью пересмотра решения и предписания, ранее признанных недействительными судом. Однако суд определил, что в указанной ситуации отсутствуют основания для признания новыми обстоятельствами выводов, содержащихся в аналитическом отчете[1].

Учитывая вышеизложенное, статью 51.2 Закона о защите конкуренции следует дополнить частью 2.2, содержащей положение о недопустимости рассмотрения в качестве обстоятельств для пересмотра факта представления новых доказательств, имеющих отношение к обстоятельствам, ранее исследованным антимонопольным органом.

Второй этап стадии пересмотра связан с осуществлением повторного разбирательства дела с учетом новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств с целью вынесения нового итогового процессуального акта. При пересмотре итоговых актов по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам как бы возобновляется рассмотрение дела, уже разрешенного комиссией антимонопольного органа. Однако, поскольку задачей стадии является пересмотр итогового акта в связи с конкретными новыми и (или) вновь открывшимися обстоятельствами, порядок осуществления процессуальных действий в рамках указанной стадии и на стадии рассмотрения дела имеет отличия, обусловленные спецификой предмета разбирательства. Так, предмет разбирательства на стадии пересмотра решения и (или) предписания по

[1] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 4 февраля 2014 г. № Ф09-8867/13 по делу № А34-2661/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сравнению со стадией рассмотрения значительно сужен, поскольку отсутствует возможность представления новых доказательств, имеющих отношение к уже исследованным обстоятельствам.

Следует отметить, что Закон о защите конкуренции не содержит определения обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра решения и (или) предписания. Законодательное закрепление понятия новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств представляется важным с точки зрения разграничения обстоятельств, которые могут служить основанием для пересмотра и иных обстоятельств.

В научной литературе новые и вновь открывшиеся обстоятельства понимаются как обстоятельства с различным содержанием. Так, по мнению М.К. Треушникова, вновь открывшиеся обстоятельства представляют собой юридические факты, существовавшие на момент дела и имеющие значение для правильного его разрешения, которые не были и не могли быть известными во время рассмотрения дела[1]. Аналогичной точки зрения придерживается Т.Т. Алиев, определяя вновь открывшиеся обстоятельства как имеющие существенное значение факты, которые не были известны на момент рассмотрения дела[2]. В свою очередь, новое обстоятельство расценивается М.К. Треушниковым как юридический факт, объективно существовавший на момент рассмотрения дела[3].

Из этого умозаключения можно сделать вывод, что разграничение новых и вновь открывшихся обстоятельств состоит во времени их возникновения. Если новые обстоятельства возникают лишь после принятия итогового акта по делу, то вновь открывшиеся обстоятельства существуют в объективной реальности, независимо от осведомленности заявителя или органа, рассмотревшего дело, однако в результате такой неосведомленности не могут

---

[1] См.: Гражданский процесс : учебник / под ред. М.К. Треушникова. М., 2003. С. 536.

[2] См.: *Алиев Т.Т.* Пересмотр судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам. Саратов, 2004. С. 149.

[3] См.: Арбитражный процесс : учебник для студентов юридических вузов и факультетов. 5-е изд., перераб. и доп. / под ред. М.К. Треушникова. М., 2016. С. 579.

быть учтены в совокупности с иными обстоятельствами, влияющими на принятие решения.

Закон о защите конкуренции указывает на существенный характер обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра решения и (или) предписания. Здесь важно понимать, что же законодатель подразумевает под существенными обстоятельствами. Поскольку законодатель не дает ответа на данный вопрос, то обосновано обращение к толкованию существенных для дела обстоятельств в практике высших судов. Так, в арбитражном процессе под существенными для дела обстоятельствами понимаются те обстоятельства, которые способны повлиять на содержание выводов при принятии судебного акта[1]. Аналогичное толкование имеется и в гражданском судопроизводстве[2]. Из этого тождества следует, что признак существенности обстоятельства означает способность такого обстоятельства влиять на содержание итогового вывода по делу.

Таким образом, новые и (или) вновь открывшиеся обстоятельства как основания для пересмотра актов антимонопольного органа обладают следующими характерными чертами:

1) новое обстоятельство возникает лишь после рассмотрения дела, а вновь открывшееся обстоятельство объективно существует во время его рассмотрения;

2) и новое, и вновь открывшееся обстоятельство не было известно и не могло быть известно до момента принятия итогового акта по делу ни лицу, впоследствии заявившему о их наличии, ни комиссии антимонопольного органа;

4) и новое, и вновь открывшееся обстоятельство представляет собой юридический факт, поскольку влечет возникновение, изменение или прекра-

[1] См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник ВАС РФ. 2008. № 8. С. 60–71.

[2] См.: Постановление Пленума Верховного суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 31 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений» // Российская газета. № 295. 21.12.2012.

щение правоотношений. Однако данный факт всегда имеет существенное значение для установления объективной истины по делу. Поэтому не могут являться основаниями для пересмотра актов антимонопольного органа обстоятельства, от которых не зависит правильность разрешения дела. Осведомленность участников производства о наличии рассматриваемой категории обстоятельств отражается на итоговом выводе комиссии и может привести к принятию другого решения или к выдаче предписания с другим содержанием.

Основываясь на анализе признаков новых и вновь открывшихся обстоятельств, можно сделать вывод, что новое обстоятельство в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства представляет собой юридический факт, имеющий значение для правильного разрешения дела, возникший после принятия решения и (или) предписания. Вновь открывшееся обстоятельство в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства представляет собой юридический факт, имеющий значение для правильного разрешения дела, существовавший на момент принятия решения и (или) предписания, но о котором не было известно и не могло быть известно лицу, заявившему о наличии такого обстоятельства и комиссии антимонопольного органа.

Перечень новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств, закрепленный в статье 51.2 Закона о защите конкуренции, содержит две группы обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра решения и (или) предписания.

Первая группа обстоятельств включает умышленные процессуальные нарушения участников производства, которые отразились на соответствии выводов комиссии объективным обстоятельствам и повлекли за собой принятие незаконного или необоснованного акта по делу: фальсификацию доказательств, заведомо ложное показание лица, располагающего сведениями об обстоятельствах рассматриваемого дела, заведомо ложное заключение эксперта, заведомо неправильный перевод. Указанные обстоятельства следует

относить к вновь открывшимся, поскольку они объективно существуют на момент вынесения решения по делу, однако не известны ни заявителю, ни комиссии антимонопольного органа.

При решении вопроса о пересмотре решения и (или) предписания комиссии антимонопольного органа необходимо убедиться, что наличие указанных обстоятельств повлекло за собой вынесение незаконного либо необоснованного акта. Поэтому не может являться основанием для пересмотра решения или предписания по вновь открывшимся обстоятельствам факт недоброкачественности того или иного доказательственного материала, если юридические факты, положенные в основу решения, подтверждаются другими доброкачественными доказательствами.

Факт наличия умышленных процессуальных нарушений участников производства в арбитражном процессе устанавливается вступившим в законную силу приговором суда. Однако статьей 307 УК РФ установлена ответственность лишь за заведомо ложные показания, заключение эксперта, заведомо неправильный перевод, осуществленные в суде либо при производстве предварительного расследования. В статье 303 УК РФ криминализована фальсификация доказательств по гражданскому и уголовному делу, а также фальсификация результатов оперативно-розыскной деятельности. КоАП РФ также не предусматривает санкций за умышленные процессуальные нарушения участников производства по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства. КоАП РФ в статье 17.9 устанавливает ответственность в виде штрафа за заведомо ложные показания свидетеля, пояснения специалиста, заключение эксперта, заведомо неправильный перевод при производстве по делу об административных правонарушениях или исполнительном производстве[1].

Таким образом, в настоящее время фактически отсутствует возможность установить в рамках производства по делу о нарушении антимоно-

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2018. № 31, ст. 4851.

польного законодательства факт фальсификации доказательств и пересмотреть дело по данному основанию. Учитывая вышеизложенное, в целях обеспечения полноценной реализации оснований для пересмотра необходимо внести изменения в статью 17.9 КоАП РФ в части установления ответственности за факты фальсификации доказательств, заведомо ложного показания лица, располагающего сведениями об обстоятельствах рассматриваемого дела, заведомо ложного заключения эксперта, заведомо неправильного перевода в рамках производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Ко второй группе оснований для пересмотра решения и (или) предписания антимонопольного органа статья 51.2 Закона о защите конкуренции относит обстоятельства, которые не были и не могли быть известны на момент оглашения резолютивной части решения по делу, однако имеют существенное значение для правильного его разрешения.

Вместе с тем следует отметить, что признаки существенности, неизвестности на момент оглашения резолютивной части решения по делу являются общими признаками новых и вновь открывшихся обстоятельств. Думается, что указанная законодательная формулировка связана с попыткой законодателя предусмотреть возможность рассмотрения в качестве вновь открывшихся иных обстоятельств, не относящихся к процессуальным нарушениям участников производства. Специфика дел, рассматриваемых антимонопольными органами, обусловливает многообразие обстоятельств, которые не могут быть известными заявителю и комиссии антимонопольного органа на момент вынесения решения, однако существуют объективно и обладают возможностью оказать влияние на содержание итоговых выводов по делу.

Однако остается открытым вопрос, какие же обстоятельства могут учитываться комиссией антимонопольного органа в качестве новых. Отличием таких обстоятельств от вновь открывшихся является их возникновение после вынесения решения и (или) предписания. Итоговый акт антимонопольного органа может быть объективно основан лишь на тех обстоятельствах, кото-

рые существуют на момент его вынесения. В связи с этим в основе перечня новых обстоятельств должен быть общий признак, обусловливающий возможность их влияния на содержание решения и (или) предписания. Поскольку при вынесении итогового акта антимонопольный орган руководствуется требованиями закона, данным признаком следует признать какое-либо изменение содержания законодательных норм, на основании которых антимонопольный орган сформировал свою позицию. Таким образом, наличие новых обстоятельств может быть связано не с фактическими обстоятельствами, относящимися к рассмотренному делу, а исключительно с вопросами права.

Основываясь на нормах законодательства и руководствуясь обозначенными признаками новых обстоятельств, необходимо проанализировать юридические факты, которые следует рассматривать как новые обстоятельства, являющиеся основанием для пересмотра решений и предписаний антимонопольного органа.

К новым обстоятельствам следует относить определение либо изменение в постановлении Пленума Верховного Суда РФ или в постановлении Президиума Верховного Суда РФ практики применения правовой нормы. Аналогичное обстоятельство содержится в перечне новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств статьи 311 АПК РФ. Поскольку акты высшей судебной инстанции играют значительную роль в обеспечении единообразия правоприменительной практики как судебных, так и административных органов, при разрешении дел о нарушениях антимонопольного законодательства в обязательном порядке должна учитываться позиция Верховного Суда РФ. Таким образом, данные обстоятельства могут иметь значение и для пересмотра актов антимонопольного органа.

Согласно статье 23 Закона о защите конкуренции коллегиальные органы ФАС России осуществляют рассмотрение материалов изучения и обобщения практики применения антимонопольного законодательства и дают разъяснения по вопросам его применения. Коллегиальным органом федерального антимонопольного органа является Президиум ФАС России. Таким

образом, Президиум ФАС обладает полномочиями по толкованию закона. Из этого тезиса следует сделать вывод о возможности пересмотра итоговых актов антимонопольных органов в случае издания соответствующих разъяснений, изменяющих или определяющих практику применения правовой нормы. Однако, как справедливо отмечается в юридической литературе, статус таких разъяснений до сих пор остается неясным[1]. В частности, нормативно не закреплено, являются ли разъяснения по вопросам практики обязательными для территориальных органов или они имеют рекомендательный характер. Представляется, что подразумевается обязательность разъяснений, поскольку одним из оснований обжалования актов территориальных органов является нарушение единообразия в толковании и применении норм законодательства. Наличие единообразия в толковании законодательных норм означает определение их единственно верного толкования и ограничение способов применения.

По мнению К.А. Писенко, поскольку Закон о защите конкуренции употребляет формулировку «разъяснение вопросов применения им антимонопольного законодательства», антимонопольный орган фактически не вправе осуществлять его толкование, что означает наличие у антимонопольного органа ограниченных полномочий по разъяснению им собственной правоприменительной практики и изданию рекомендаций применения закона лишь его структурными подразделениями[2]. Однако ФАС России осуществлено издание ряда разъяснений, адресованных территориальным антимонопольным органам. Данные разъяснения устанавливают порядок применения отдельных статей Закона о защите конкуренции[3]. Таким образом, можно сделать вывод

---

[1] См.: *Верещагин А.Н., Новиков В.В.* Президиум ФАС: вопросы формирования и функций нового института. Записка для Экспертного совета при Правительстве РФ // URL: http://antitrusteconomist.ru/research/show/presidium (дата обращения: 12.03.2018).

[2] См.: *Писенко К.А.* Правовое регулирование административных процедур неюрисдикционной публично-властной деятельности антимонопольного органа в Российской Федерации. М., 2012. С. 40.

[3] См., например: Разъяснение Президиума ФАС России от 29 августа 2017 г. № 10 «О применении антимонопольными органами антимонопольного законодательства в целях выявления и пресечения нарушений порядка ценообразования» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Разъяснение Президиума ФАС России от 7 июня 2017 г. № 8 «О применении положений статьи 10 Закона о защите конкуренции» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой си-

о наличии определенной коллизии между нормативными предписаниями и сложившейся административной практикой, которая должна быть устранена законодателем.

Стоит также согласиться с позицией тех авторов, которые считают, что руководящие разъяснения федерального антимонопольного органа не должны противоречить сложившейся судебной практике[1]. Решение Верховного Суда РФ, вступившее в законную силу, в котором толкование Президиума было отвергнуто, автоматически отменяет действие данного толкования без какого-либо специального подтверждения со стороны антимонопольной службы. Примером акта, в котором определено взаимодействие административного органа и высшей судебной инстанции по вопросам практики применения законодательства, является Письмо ФНС России от 26 ноября 2013 года[2], согласно которому в случае противоречия письменных разъяснений Федеральной налоговой службы РФ решениям, постановлениям, информационным письмам Верховного Суда РФ налоговые органы руководствуются перечисленными актами со дня их официального опубликования.

Судебная практика свидетельствует, что основанием для пересмотра решений и (или) предписаний является отмена актов судов, а также актов иных органов, на основе которых комиссия сформировала свою позицию. Фактические обстоятельства, установленные такими актами, выступают преюдициальными и не подлежат повторной оценке комиссией антимонопольного органа. Так, дело о нарушении антимонопольного законодательства

стемы «КонсультантПлюс»; Разъяснение Президиума ФАС России от 11 ноября 2017 г. № 11 «По определению размера убытков, причиненных в результате нарушения антимонопольного законодательства» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»;

[1] См.: *Москвитин О., Русецкий П.* Новые и вновь открывшиеся обстоятельства в антитрасте // Корпоративный юрист. 2015. № 7. С. 11-15.

[2] См.: Письмо ФНС России от 26 ноября 2013 г. № ГД-4-3/21097 «О направлении письма Минфина России» (вместе с Письмом Минфина России от 7 ноября 2013 г. № 03-01-13/01/47571 «О формировании единой правоприменительной практики») // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2013. № 50.

было пересмотрено ввиду отмены судебных решений, доводы которых содержались в первоначальном решении[1].

Основанием для пересмотра решения и (или) предписания может стать и признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного в конкретном деле[2]. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»[3] предусматривает возможность обращения о проверке конституционности закона, примененного любым государственным органом.

Стадия пересмотра характеризуется возможностью принятия различных процессуальных актов, в которых отражаются ее результаты. Так, если на этапе рассмотрения заявления антимонопольный орган установит отсутствие новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств, принимается решение об отказе в удовлетворении заявления о пересмотре решения и (или) выданного на его основании предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства, которое направляется заявителю в течение трех дней с момента его принятия.

Если наличие новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств установлено и комиссия антимонопольного органа принимает решение о пересмотре, по итогам этапа пересмотра комиссия выносит решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства и выдает предписание. При этом ранее вынесенное комиссией решение и (или) предписание подлежит отмене[4].

---

[1] См.: Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Кабардино-Балкарской республике от 18 июля 2014 г. по делу № 06-56/13 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс».

[2] См.: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 24 июня 2009 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22.1 и 23.1 Закона РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" и статей 23, 37 и 51 Федерального закона "О защите конкуренции" в связи с жалобами ОАО "Газэнергосеть" и ОАО "Нижнекамскнефтехим» // СЗ РФ. 2009. № 28, ст. 3581.

[3] СЗ РФ. 1994, № 13, ст. 1447; 2018. № 31, ст. 4811.

[4] См.: Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике от 12 мая 2016 г. о пересмотре решения и выданного на его основании предписания по вновь открывшимся обстоя-

Комиссия вправе принять решение о прекращении производства по делу в случае, если в результате пересмотра дела по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам установлено отсутствие факта нарушения антимонопольного законодательства или наличие иных обстоятельств, в соответствии с Законом о защите конкуренции влекущих прекращение дела.

Подводя итог, следует сделать вывод, что пересмотр решений по делу о нарушении антимонопольного законодательства по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам представляет собой стадию производства, складывающуюся из совокупности процессуальных действий, обеспечивающих принятие решения по делу с учетом новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств, имеющих существенное значение для его правильного разрешения.

Новое обстоятельство в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства представляет собой юридический факт, имеющий значение для правильного разрешения дела и возникший после принятия решения и (или) предписания. Вновь открывшееся обстоятельство в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства представляет собой юридический факт, имеющий значение для правильного разрешения дела, существовавший на момент принятия решения и (или) предписания, о существовании которого не было известно и не могло быть известно лицу, заявившему о наличии такого обстоятельства, и комиссии антимонопольного органа.

Новыми обстоятельствами следует считать определение либо изменение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации или в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы; определение либо изменение в постановлении Президиума Федеральной антимонопольной службы практики применения правовой нормы; отмену судебного акта арбитражного суда или суда общей юрисдикции либо постановления другого органа, послуживших осно-

---

тельствам по делу № 34/04-АМЗ-2015 // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/chuvashskoe-ufas-rossii/04-05-3311 (дата обращения: 17.08.2018).

ванием для принятия решения и (или) предписания по данному делу; признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного антимонопольным органом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации.

Вновь открывшиеся обстоятельства – это обстоятельства, которые не были и не могли быть известны на момент оглашения резолютивной части решения по делу, но имеют существенное значение для правильного разрешения дела; фальсификация доказательств, заведомо ложное показание лица, располагающего сведениями об обстоятельствах рассматриваемого дела, заведомо ложное заключение эксперта, заведомо неправильный перевод, повлекшие за собой принятие незаконного или необоснованного решения и (или) выдачу на его основании предписания.

§ 2.4. Обжалование решения и (или) предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства

Стадия обжалования диктуется необходимостью обеспечения законности и обоснованности итоговых актов антимонопольных органов. Задачи стадии обжалования: обнаружение ошибок, допущенных антимонопольным органом при рассмотрении дела, и принятие уполномоченным субъектом процессуальных мер в пределах своей компетенции, направленных на устранение выявленных недостатков путем отмены или изменения обжалуемого акта.

Начало стадии обжалования определяется моментом подачи заявления об обжаловании решения и (или) предписания в орган, уполномоченный на рассмотрение такого заявления. Законодательство предусматривает различные сроки подачи заявления в зависимости от способа обжалования. Заявитель, считающий, что решение и (или) предписание не соответствует закону или иному нормативному правовому акту; нарушает права и законные инте-

ресы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; незаконно возлагает на заявителя какие-либо обязанности, создает препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, имеет право обратиться в арбитражный суд в течение трех месяцев с момента принятия решения или выдачи предписания. Решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа в случае, если такие решения и (или) предписания нарушают единообразие в применении норм антимонопольного законодательства, в течение одного месяца с момента принятия решения или выдачи предписания.

Участниками стадии обжалования решения и (или) предписания антимонопольного органа выступают:

заявитель – лицо, подавшее заявление об обжаловании;

орган, уполномоченный рассматривать заявление: арбитражный суд или коллегиальный орган федерального антимонопольного органа;

заинтересованное лицо – антимонопольный орган, решение и (или) предписание которого обжалуются, в лице уполномоченного представителя;

третьи лица, в качестве которых выступают любые лица, права и обязанности которых затрагиваются обжалуемым актом антимонопольного органа.

Следует отметить, что статья 52 Закона о защите конкуренции не содержит перечня субъектов, которые вправе обжаловать решение и (или) предписание антимонопольного органа. Согласно части 2 статьи 197 АПК РФ производство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов, которые осуществляют публичные полномочия, должностных лиц подлежит возбуждению на основании заявления заинтересованного лица. Лицами, заинтересованными в результате производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства, прежде всего выступают лица, участвующие в деле. Именно на них распространяется законная сила принятых по делу актов, их права затрагиваются в

результате принятия решения и (или) предписания антимонопольного органа. К таким лицам относятся заявитель, ответчик, заинтересованное лицо. Наряду с ними право на обжалование решений и (или) предписаний антимонопольного органа необходимо признать за лицами, которые, хотя и не участвовали в деле, но считают, что решение и (или) предписание антимонопольного органа вынесено в отношении их прав и обязанностей, что следует из формулировки статьи 197 АПК РФ.

Таким образом, часть 1 статьи 52 Закона о защите конкуренции подлежит дополнению соответствующим положением, согласно которому решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы лицами, участвующими в деле, а также лицами, которые, хотя и не участвовали в деле, но считают, что решение и (или) предписание антимонопольного органа затрагивает их права и обязанности.

При подаче заявления об обжаловании предписания антимонопольного органа в арбитражный суд его исполнение приостанавливается до даты вступления решения суда в законную силу. Указанные правовые последствия обусловлены требованием статьи 52 Закона о защите конкуренции, а также подтверждаются позицией высшей судебной инстанции[1].

Вместе с тем существует коллизия между формулировками статьи 52 Закона о защите конкуренции и требованиями АПК РФ. Приостановление действия оспариваемого акта, решения государственного органа является специальной обеспечительной мерой, которая применяется арбитражным судом по делам об оспаривании ненормативных правовых актов. Однако согласно статье 199 АПК РФ применение обеспечительной меры в виде приостановления действия оспариваемого акта допускается лишь в случае ходатайства заявителя. При этом, как указал Президиум ВАС РФ в Информационном письме от 13 августа 2004 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса

[1] См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 7 февраля 2012 г. № 12405/11 по делу № А23-1700/10А-9-74 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

РФ»,[1] недопустимо приостановление действия актов, решений государственных и иных контролирующих органов, если есть основания полагать, что приостановление действия акта, решения может нарушить баланс интересов заявителя и интересов третьих лиц, публичных интересов, а также повлечь за собой утрату возможности его исполнения при отказе в удовлетворении требования по существу спора. Решая вопрос о принятии мер по обеспечению исполнения обжалуемого акта, суд устанавливает степень вероятности существования указанных факторов. Ходатайство заявителя о приостановлении действия оспариваемого акта, решения не подлежит удовлетворению, если заявителем не представлены доказательства, что непринятие обеспечительной меры затруднит или сделает невозможным исполнение судебного акта, а также может причинить значительный ущерб заявителю.

Таким образом, приостановление действия оспариваемого акта арбитражным судом зависит прежде всего от разумности и обоснованности применения указанной обеспечительной меры.

По некоторым категориям дел, в частности по делам о картелях, большинство принятых антимонопольными органами решений обжалуется в арбитражный суд. Одна из причин такой ситуации заключается в том, что при существующем законодательном регулировании процедуры обжалования хозяйствующим субъектам выгодно обжаловать акт антимонопольного органа, вне зависимости от осознания неправомерности собственных действий. При удовлетворении требования заявителя решение антимонопольного органа будет отменено. В любом случае на время обжалования решения исполнение предписания приостанавливается[2]. В связи с этим представляется непоследовательной позиция законодателя, установившего требование автоматического приостановления действия оспариваемого предписания, в то время как для приостановления действия обжалуемого решения необходимо удовлетворение соответствующего ходатайства заявителя. Справедливо мнение К.К. Ле-

[1] Вестник ВАС РФ. 2004. № 10. С. 120–122.

[2] См.: *Кинев А.Ю.* Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 124.

бедева и Д.А. Петрова, что решение вопроса о приостановлении обжалуемого предписания в действующем Законе о защите конкуренции представляется неоптимальным, вопрос о приостановлении предписания в обязательном порядке должен рассматриваться арбитражным судом[1].

Приостановление действия предписания должно быть прерогативой арбитражного суда, который в каждом конкретном случае устанавливает необходимость применения данной обеспечительной меры с учетом доводов заявителя, а также обстоятельств дела. Заявитель при обжаловании предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства ходатайствует о его приостановлении. Если арбитражный суд в результате полного и всестороннего рассмотрения вопроса о приостановлении предписания приходит к выводу об обоснованности ходатайства, то выносит определение о приостановлении предписания до вступления решения суда в законную силу. Несмотря на то, что предписание выдается во исполнение решения и основано на нем, при обжаловании решения антимонопольного органа приостановление предписания также не должно происходить автоматически, поскольку такое приостановление без наличия достаточных оснований полагать, что исполнение акта приведет к значительному ущербу для заявителя, не отвечает требованию соблюдения баланса публичных и частных интересов[2].

Арбитражный суд на стадии обжалования выявляет основания для признания решения и (или) предписания антимонопольного органа недействительным. В качестве таких оснований статья 198 АПК РФ закрепляет следующие критерии: несоответствие обжалуемого акта закону или иному нормативному правовому акту; нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; незаконное возложение на заявителя каких-либо обязанностей; создание препятствий для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельно-

[1] См.: *Лебедев К.К., Петров Д.А.* Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Конкурентное право. 2014. № 1. С. 36–48.

[2] См.: Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 декабря 2014 г. по делу № А53-26031/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сти. Вместе с тем в резолютивной части решения арбитражный суд указывает, в чем же конкретно проявляется недействительность решения и (или) предписания.

Анализ судебной практики показывает, какие решения и (или) предписания антимонопольного органа признаются недействительными и подлежащими отмене.

Одним из оснований признания решения и (или) предписания антимонопольного органа недействительным выступает *неполное выяснение обстоятельств, имеющих значение для дела*[1]. Данное нарушение приводит к неправильной квалификации действий ответчика или невозможности обнаружить в действиях ответчика признаки нарушения антимонопольного законодательства, что является результатом ошибочного определения юридических обстоятельств, подлежащих доказыванию, то есть предмета доказывания.

Важное основание проявляется в *недоказанности имеющих значение для дела обстоятельств, на основании которых вынесено решение и (или) предписание.* Антимонопольный орган считает существенные для дела обстоятельства установленными, поскольку отражает их наличие в итоговых выводах решения по делу. Однако данные обстоятельства не подтверждаются доказательствами, которые исследовались антимонопольным органом и положены им в основу решения, либо имеют дефекты формы или содержания. Причинами недоказанности обстоятельств могут служить недостаточность собранных доказательств, обосновывающих выводы антимонопольного органа, недостоверность или противоречивость собранных доказательств, неправильное использование косвенных доказательств, отсутствие мотивированного указания антимонопольного органа, почему одни доказательства подлежат принятию, а другие нет[2].

---

[1] См., например: Определение Верховного Суда РФ от 31 июля 2015 г. № 302-КГ 15-9640 по делу № А33-7142/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См., например: Определение Верховного Суда РФ от 20 мая 2016 г. № 301-КГ 16-1511 по делу № А82-777/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Несоответствие выводов, изложенных в решении, обстоятельствам дела проявляется в том, что из имеющихся доказательств антимонопольный орган делает ошибочные выводы об обстоятельствах, имевших место в действительности[1].

Нарушение или неправильное применение норм материального права может выражаться в различных формах. Первой формой является неприменение закона, подлежащего применению. Суть этого нарушения в том, что при разрешении дела антимонопольный орган руководствуется не той нормой, которая регулирует спорное отношение, а другой, неприменимой к установленным по делу обстоятельствам. Вторая форма – применение закона, не подлежащего применению, например, закона, утратившего силу. К третьей форме относится неправильное истолкование закона, допускающееся в случаях, когда применяется закон, подлежащий применению, но содержание и смысл его понимаются неверно, вследствие чего в решении сделан неправильный вывод о правах и обязанностях сторон[2].

При разрешении дела антимонопольный орган применяет не только материальные, но и процессуальные нормы. Стоит отметить, что нарушение норм процессуального права по степени значимости и влиянию на возможность отмены решения может быть подразделено на группы. К первой группе относятся формальные нарушения, не являющиеся поводом для отмены обжалуемого решения, поскольку решение правильно по своей сути. Во вторую группу входят существенные нарушения, которые привели или могли привести к неправильному разрешению дела. Однако эти нарушения не имеют безусловного характера и в каждом конкретном случае должны оцениваться судом апелляционной инстанции с учетом всех обстоятельств дела. При этом во внимание принимаются характер допущенного нарушения и его влияние на законность и обоснованность принятого решения. В частности, суще-

[1] См., например: Определение Верховного Суда РФ от 30 января 2017 г. № 306-КГ 16-19407 по делу № А65-29870/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См., например: Определение Верховного Суда РФ от 6 мая 2016 г. № 306-КГ16-1195 по делу № А06-11345/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс».

ственным нарушением норм процессуального права может признаваться несоблюдение принципа непосредственности разбирательства, выражающееся в отсутствии повторного исследования доказательств после замены членов комиссии, что фактически приводит к принятию решения без исследования и рассмотрения доказательств[1]. Третья группа – это нарушения, составляющие повод для безусловной отмены решения независимо от правильности разрешения дела по существу. В частности, к таким нарушениям относятся: рассмотрение дела при отсутствии необходимого кворума комиссии, то есть в незаконном составе[2]; отсутствие надлежащего извещения кого-либо из лиц, участвующих в деле, о времени и месте заседания комиссии; принятие решения комиссией о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле. При наличии существенных нарушений процессуальных требований следует установить конкретную и прямую связь между нарушением процессуальной нормы и неправильностью решения.

Решение подлежит отмене и в случае наличия оснований, предусмотренных статьей 48 Закона о защите конкуренции, то есть влекущих прекращение дела: добровольное устранение нарушения и его последствий лицом, совершившим нарушение; отсутствие нарушения антимонопольного законодательства в действиях или бездействии ответчика; ликвидация юридического лица или смерть физического лица – единственных ответчиков по делу; наличие вступившего в силу решения антимонопольного органа об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства в отношении рассматриваемых комиссией действий (бездействия); истечение срока давности, предусмотренного ст. 41.1 Закона о защите конкуренции. Поскольку данные основания исключают возможность рассмотрения дела, они влекут за собой отмену решения, если оно вынесено при их наличии.

---

[1] См., например: Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 16 июня 2016 г. по делу № А29-9387/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См., например: Определение ВАС РФ от 28 июня 2014 г. № ВАС-9356/14 по делу № А76-13679/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, можно сделать вывод, что недействительность итоговых актов антимонопольных органов проявляется в их несоответствии требованиям норм материального или процессуального права.

Решение и предписание могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа. В этом случае обжалуемые акты проверяются на предмет нарушения единообразия в толковании и применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства. Однако необходимо отметить отсутствие в настоящее время законодательно закрепленного определения такого нарушения. Следствием указанного пробела является подача в антимонопольный орган необоснованных жалоб.

Таким образом, существует необходимость в уточнении понятия нарушения единообразия в толковании и применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства на уровне федерального закона, что позволит ограничить круг актов, подлежащих обжалованию в апелляционной коллегии.

В практике судебных органов под нарушением единообразия в толковании и применении норм права понимается такое их толкование и применение, которое противоречит разъяснениям, содержащимся в Постановлениях Пленума или Президиума ВС РФ. Если исходить из указанного понятия, нарушением единообразия в применении норм антимонопольного законодательства следует признать такое их толкование и применение, которое входит в противоречие с единственно верным их толкованием и применением, определенным руководящими разъяснениями Президиума ФАС России. Кроме того, данное определение находит выражение в практике Апелляционной коллегии ФАС России[1]. Нарушение единообразия необходимо рассматривать как противоречие содержания решения и (или) предписания антимонопольного органа позиции Президиума ФАС России, выраженной при

[1] См.: Решение Апелляционной коллегии ФАС России по жалобе на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю от 26 августа 2016 г. по делу № 88/2016 // ФАС России: [сайт]. https://fas.gov.ru/attachment/106335/download?1483012157 (дата обращения: 21.06.2018).

разъяснении действующего законодательства или при пересмотре решения и (или) предписания, поскольку указанный орган обладает полномочиями по изучению и обобщению практики применения антимонопольного законодательства и выдаче обязательных для антимонопольных органов разъяснений.

Решения Президиума ФАС России должны служить ориентиром для нижестоящих инстанций, определяя порядок действий в аналогичных правовых ситуациях. Однако нарушение единообразия может проявляться и в противоречии решения и (или) предписания позиции территориального антимонопольного органа, выраженной при рассмотрении другого дела о нарушении антимонопольного законодательства. При этом речь может идти не только о позиции антимонопольного органа, решение и (или) предписание которого обжалуется. Анализ практики пересмотра решений и (или) предписаний в Президиуме ФАС России показывает, что в целях определения наличия оснований для отмены или изменения обжалуемого акта исследуется практика рассмотрения аналогичных дел иными территориальными управлениями федеральной антимонопольной службы[1]. Поэтому основанием для пересмотра в коллегиальном органе ФАС России следует признавать также противоречие актов правоприменительной практике территориальных антимонопольных органов.

Необходимо отметить, что осуществляя толкование правовых норм, уполномоченный орган устанавливает конкретные условия и границы их реализации. В свою очередь, конституционный принцип верховенства права обусловливает необходимость однозначного понимания и применения закона, исключения неясности, недвусмысленности правовых норм. Несоблюдение принципа единообразия в толковании и применении норм антимонопольного законодательства фактически нарушает нормы материального или процессуального права. Общая цель, заключающаяся в устранении таких

[1] См.: Решение Президиума ФАС России от 5 октября 2016 г. по жалобе ГУП МО "Мособлгаз" на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве от 8 июня 2016 г. по делу № 1-10-1918/77-15 // ФАС России: [сайт]. http://solutions.fas.gov.ru/documents/99030-16-6df68ced-7ffb-4efe-9f2a-f0af30a6348d (дата обращения: 16.07.2018).

нарушений путем отмены или изменения решения и (или) предписания антимонопольного органа, позволяет говорить о единстве стадии обжалования независимо от оснований ее возникновения и процессуального субъекта, рассматривающего жалобу.

Проблемным вопросом стадии обжалования решения и (или) предписания антимонопольного органа в арбитражном суде являются пределы рассмотрения жалобы. Лица, участвующие в деле, имеют право ходатайствовать о представлении в суд новых доказательств, которые не были представлены при рассмотрении дела комиссией антимонопольного органа. Судебная практика показывает, что арбитражные суды принимают новые доказательства, в результате чего решение антимонопольного органа подлежит отмене, поскольку новые доказательства свидетельствуют об отсутствии в действиях хозяйствующего субъекта признаков нарушения антимонопольного законодательства[1]. По мнению Е. Свечникова, за лицами, участвующими в деле, следует признать право предоставления новых доказательств в арбитражный суд, поскольку задача суда состоит в установлении объективной истины по делу. В рамках производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений, лишение хозяйствующих субъектов возможности доказывать свою невиновность является несправедливым[2].

Однако наделение лиц, участвующих в деле, правом на представление новых доказательств независимо от причин их непредставления на стадии рассмотрения дела антимонопольным органом связано с риском использования недобросовестными субъектами своих полномочий в противоречии с их назначением. Использование новых доказательств при обосновании незаконности обжалуемого акта в арбитражном суде предоставляет право участникам производства добиться отмены любого решения или предписания, в то время как антимонопольный орган не имеет механизма противодействия

[1] См., например: Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 апреля 2014 г. по делу № А07-17852/2010 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: *Свечников Е.* Проблемы доказательства в антимонопольных делах // Конкуренция и рынок. 2013. № 1. С. 30–31.

процессуальным злоупотреблениям. Суд в данной правовой ситуации фактически подменяет компетенцию антимонопольного органа, устанавливая наличие или отсутствие признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях хозяйствующего субъекта. В связи с этим справедливой представляется позиция тех арбитражных судов, которые рассматривают жалобу в пределах тех доказательств, которые имелись на момент принятия решения антимонопольным органом[1].

Полномочия арбитражного суда при рассмотрении жалобы заключаются в проверке законности оспариваемого акта, а также установлении факта нарушения прав и законных интересов заявителя. Намеренное непредставление участником производства имеющихся у него доказательств свидетельствует об отсутствии таких нарушений со стороны антимонопольного органа, а также о законности решения по делу, поскольку антимонопольный орган при формулировке итоговых выводов не мог учитывать доказательства, которыми не располагал на момент рассмотрения дела.

Кроме того, заключение об обстоятельствах дела, которое принимается комиссией антимонопольного органа перед окончанием его рассмотрения и доступно для ознакомления всем участникам производства, обусловливает возможность представления дополнительных доказательств еще до вынесения антимонопольным органом решения. Статья 48.1 Закона о защите конкуренции предусматривает обязанность антимонопольного органа при принятии заключения об обстоятельствах дела установить фактические обстоятельства и привести мотивы принятия или отклонения тех или иных доказательств, представленных сторонами производства. Анализ практики антимонопольных органов показывает, что заключение об обстоятельствах дела также содержит выводы о необходимости квалификации действий хозяй-

[1] См.: Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 2 сентября 2014 г. по делу № А76-28190/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ствующих субъектов по тем или иным статьям Закона о защите конкуренции[1].

Таким образом, заключение об обстоятельствах дела позволяет участникам производства ознакомиться с предварительной позицией антимонопольного органа, привести свои доводы по тем или иным обстоятельствам и тем самым повлиять на содержание решения комиссии. В силу этого обстоятельства является необоснованным представление дополнительных доказательств не в антимонопольный орган, а в арбитражный суд.

Следует отметить, что проблема оценки доказательств, которые не были представлены административному органу, находит выражение и в иных производствах, вытекающих из публичных правоотношений. Так, рассматривая вопрос о противодействии злоупотреблениям процессуальными правами участниками налоговых споров, В.В. Кузовков делает вывод о целесообразности отнесения судебных расходов в полном объеме на лицо, не представившее имеющиеся у него доказательства в рамках административного разбирательства[2]. Однако аналогичная мера в формате производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства не обладает достаточной эффективностью, поскольку риск возложения финансовых санкций не препятствует участнику разбирательства получить решение суда в свою пользу путем злоупотребления процессуальными правами.

В силу статьи 268 АПК РФ арбитражный суд апелляционной инстанции принимает дополнительные доказательства лишь в том случае, если лицо, участвующее в деле, не имело возможности их представить в суд первой инстанции по не зависящим от него причинам. На наш взгляд, в целях исключения необоснованного оспаривания решений антимонопольных органов необходимо ввести в статью 52 Закона о защите конкуренции аналогичное

---

[1] См.: Заключение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области об обстоятельствах дела от 18 июля 2017 г. № 4-82/ов // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/4-82-ov-1af6bb56-34e3-4a9f-b031-2f99f1e318ba (дата обращения: 11.04.2018).

[2] См.: *Кузовков В.В.* Представление доказательств непосредственно в суд – право налогоплательщика или злоупотребление правом? // Налоговед. 2012. № 1 (97). С. 15.

правило при рассмотрении жалобы на итоговые акты антимонопольных органов в арбитражных судах. При этом перечень уважительных причин непредставления доказательств комиссии антимонопольного органа по аналогии с арбитражно-процессуальным регулированием следует оставить открытым.

Наряду с арбитражным судом полномочиями по рассмотрению жалоб на решения и (или) предписания антимонопольных органов обладают коллегиальные органы в структуре ФАС России – Президиум и Апелляционная коллегия. Усовершенствование механизмов административного обжалования решений антимонопольных органов является приоритетным направлением конкурентной политики. Еще в Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития на период до 2030 года[1] указывалось на необходимость введения механизма административного обжалования решений ФАС России. Аналогичные положения содержит Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.,[2] в которой с целью эффективности рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства и обоснованности принимаемых решений предлагалось внедрить процедуры административного обжалования решений территориальных антимонопольных органов в центральном аппарате ФАС России.

Появление в структуре ФАС России Апелляционной коллегии, рассматривающей жалобы на решения территориальных органов, представляется обоснованной мерой, поскольку специфика дел, разрешаемых антимонопольными органами, связана с проведением не только формально-юридического, но и глубокого экономического анализа. Антимонопольные органы располагают наиболее полной информацией о состоянии конкурен-

[1] Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 3 июля 2013 г.) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ции в стране, о действиях хозяйствующих субъектов, которые приводят к нарушению антимонопольного законодательства, владеют экономической терминологией, содержащейся в Законе о защите конкуренции. Всё это способствует повышению доступности правосудия и снижению нагрузки на судебную систему. С момента внедрения механизма апелляционного обжалования в 2016 году было пересмотрено 28 решений и предписаний территориальных органов ФАС России, в 2017 году – 51[1].

Введение административного порядка обжалования решений и предписаний антимонопольных органов способно повлиять на их качество, повысить ответственность территориальных органов, а также снизить количество актов, отменяемых арбитражными судами. Административный порядок рассмотрения жалоб призван сделать деятельность антимонопольных органов более открытой, поскольку решения апелляционной коллегии по жалобам вступают в силу с момента их опубликования на официальном сайте ФАС России.

Однако в процедуре рассмотрения жалоб коллегиальными органами ФАС России существуют определенные проблемы. Безусловно, появление «внутренней апелляции» в системе антимонопольных органов важно с точки зрения обеспечения эффективности единообразного применения закона. Вместе с тем указанные изменения законодательства вряд ли позволят заметно повысить уровень правовой защищенности участников споров. Анализ нормативных правовых актов свидетельствует о недостаточном правовом регулировании порядка рассмотрения жалоб в коллегиальных органах ФАС России. По нашему мнению, помимо создания в системе антимонопольных органов новой инстанции необходимо соответствующее правовое урегулирование процедуры обжалования.

Нормы, регламентирующие процедуру пересмотра актов антимонопольных органов в административном порядке, содержатся в частях 4-16 ста-

[1] См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год // ФАС России: [сайт]. URL: https://fas.gov.ru/documents/626604 (дата обращения: 21.06.2018).

тьи 23 Закона о защите конкуренции. Такое решение законодателя представляется нелогичным, поскольку указанная статья формулирует общие вопросы полномочий антимонопольных органов. Вместе с тем пересмотр решений и (или) предписаний коллегиальными органами федерального антимонопольного органа обладает характером самостоятельного правового института, что обусловливает необходимость его нормативно-правовой регламентации в рамках отдельных статей Закона о защите конкуренции.

Следует обратить внимание на определенный законом перечень актов антимонопольных органов, которые подлежат обжалованию в Апелляционной коллегии. Действующий Закон о защите конкуренции предусматривает наделение Президиума ФАС полномочиями по пересмотру решений и предписаний лишь территориальных управлений. Однако нарушение единообразия практики применения антимонопольного законодательства может обнаружиться не только в итоговых актах территориальных органов, но и актах комиссий ФАС России. Поэтому такие акты должны быть предметом обжалования наряду с решениями и предписаниями территориальных управлений антимонопольной службы.

Сегодня назрела необходимость в надлежащем нормативно-правовом закреплении требований к форме и содержанию жалобы, а также урегулировании порядка подачи жалобы в коллегиальный орган. Требования, предъявляемые к содержанию жалобы, и правила ее подачи установлены в Проекте Приказа ФАС России «Об утверждении Регламента пересмотра коллегиальными органами Федеральной антимонопольной службы решений и (или) предписаний территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства»[1], который до сих пор не принят.

Одним из важнейших законодательных изменений должно стать закрепление возможности отказа в принятии жалобы при отсутствии указания

[1] Проект Приказа ФАС России «Об утверждении Регламента пересмотра коллегиальными органами Федеральной антимонопольной службы решений и (или) предписаний территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

в жалобе на нарушение единообразия в практике применения антимонопольного законодательства. В настоящее время коллегиальный орган ФАС России не имеет правовой возможности отказаться от рассмотрения жалобы, что ведет к дополнительным временным издержкам и не способствует эффективности административного порядка обжалования. Как свидетельствует практика работы коллегиальных органов, следствием этого является необходимость рассмотрения жалобы в заседании коллегиального органа и отказ в ее удовлетворении лишь по итогам такого рассмотрения[1]. Кроме того, коллегиальный орган должен иметь возможность отказа в принятии жалобы в случае, если из содержания жалобы не следует, что обжалуемым решением и (или) предписанием антимонопольного органа нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные интересы заявителя жалобы. Отказ в принятии жалобы следует оформлять соответствующим определением, содержащим мотивировку такого отказа.

Возложение на коллегиальные органы ФАС России функции по пересмотру актов территориальных антимонопольных органов позволяет снизить нагрузку на судебную систему, в связи с чем административный порядок должен предоставлять уровень процессуальных гарантий, аналогичный судебному порядку пересмотра. В частности, необходимо установить возможность восстановления пропущенного срока подачи жалобы. Действующие процессуальные кодексы, регламентирующие процедуру оспаривания ненормативных актов, предусматривают возможность восстановления пропущенного срока при наличии уважительных причин. Так, при обжаловании решения и (или) предписания антимонопольного органа в порядке статьи 198 АПК РФ пропущенный по уважительным причинам срок может быть восстановлен судом.

---

[1] См.: Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 2 сентября 2016 г. по жалобе ИП Галимова А.Ш. на решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан от 13 мая 2016 г. по делу № № 05-435/2015 // ФАС России: [сайт]. https://fas.gov.ru/documents/472004 (дата обращения: 10.05.2018).

Необходимо разрешить вопрос о порядке приостановления оспариваемого акта в случае подачи жалобы до момента принятия апелляционной коллегией решения, поскольку предписание антимонопольного органа возлагает на заявителя обязанность совершения тех или иных действий, а Закон о защите конкуренции не наделяет коллегиальные органы ФАС России правом приостанавливать исполнение предписания территориального органа. Указанная мера имеет большое значение в целях обеспечения защиты заявителя от необоснованных финансовых и временных затрат.

Кроме того, остается неясным, подлежат ли применению в рамках оспаривания решения и (или) предписания в коллегиальном органе ФАС России нормы Закона о защите конкуренции о статусе участников производства по делу; возможности привлечения к участию в деле эксперта, переводчика, лица, располагающего сведениями о рассматриваемых коллегиальным органом обстоятельствах; отводах; режиме заседания (в открытом и закрытом порядке); перечне процессуальных прав лиц, участвующих в деле. Приказ ФАС России от 7 апреля 2016 г. № 422/16 «О порядке работы коллегиальных органов Федеральной антимонопольной службы»[1] лишь указывает, что присутствующие лица, участвовавшие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, и территориальный антимонопольный орган подлежат ознакомлению со своими правами и обязанностями при пересмотре решений и (или) предписаний территориальных антимонопольных органов.

Практика обжалования решений территориальных органов в Президиум ФАС России свидетельствует о возможности применения правовых институтов, используемых при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства. В частности, при необходимости привлечения эксперта к участию в деле коллегиальные органы ссылаются на Регламент ФАС России о возбуждении и рассмотрении дел о нарушениях антимонопольного

[1] См.: Приказ ФАС России от 7 апреля 2016 г. № 422/16 «О порядке работы коллегиальных органов Федеральной антимонопольной службы» // БНА. 2016. № 31. С. 124–126.

законодательства, который предусматривает возможность привлечения эксперта для дачи независимого заключения[1].

Однако в Законе о защите конкуренции, статьи которого посвящены регулированию деятельности внутренней апелляции, такая возможность не прописана. Стоит отметить, что ряд вопросов, которые могут возникнуть в ходе рассмотрения жалоб в апелляционном порядке, являются аналогичными проблемам, возникающим на стадии рассмотрения дела комиссией антимонопольного органа, что позволяет распространить положения ряда существующих норм на апелляционную процедуру. В связи с этим представляется необходимым закрепление в законодательстве формулировки о возможности применения отдельных правовых институтов стадии рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в процедуре административного обжалования решений и (или) предписаний.

Также следует отметить, что административный порядок обжалования действующим законодательным регулированием представлен в качестве альтернативы судебному обжалованию, а не как обязательная досудебная процедура. Перечень оснований для пересмотра актов антимонопольных органов в коллегиальных органах ФАС России значительно уже, чем при судебном рассмотрении жалобы. Однако при этом возможность подачи жалобы в арбитражный суд не зависит от факта оспаривания решения и (или) предписания в административном порядке.

Указанный законодательный пробел не способствует снижению нагрузки на судебную систему, а приводит к дополнительным временным издержкам, поскольку при принятии решения по жалобе арбитражным судом до окончания рассмотрения дела в коллегиальных органах ФАС России процессуальная деятельность административного органа и участников производства фактически обесценивается.

---

[1] См., например: Решение Президиума ФАС России № 17-9-2/3 от 24 мая 2017 г. по жалобе АО «Мединторг» на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Московской области от 22.02.2017 по делу № 05-15/32-16 // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/documents/05-15-32-16 (дата обращения: 21.06.2018).

Положительным примером взаимодействия антимонопольного органа и суда в аналогичной правовой ситуации может служить пункт 20 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства»[1], согласно которому арбитражным судам рекомендовано при обращении лица за защитой своих нарушенных прав одновременно в антимонопольный орган и суд отложить судебное разбирательство до принятия решения антимонопольным органом.

Результатом стадии обжалования является принятие уполномоченным органом решения, которое содержит вывод о законности и обоснованности обжалуемого акта. При этом арбитражный суд и коллегиальный орган федерального антимонопольного органа обладают различным объемом полномочий. Арбитражным судом по итогам рассмотрения жалобы принимается решение, которым обжалуемое решение и (или) предписание антимонопольного органа признаются недействительными полностью или в части, либо решение об отказе в удовлетворении требования заявителя. В свою очередь, коллегиальный орган федерального антимонопольного органа при рассмотрении жалобы на решение и (или) предписание территориального органа обладает более широкими полномочиями. Он вправе не только оставить жалобу без удовлетворения, отменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа, но и самостоятельно изменить такое решение и (или) предписание.

Подводя итог, следует сделать вывод, что стадия обжалования решения и (или) предписания антимонопольного органа представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на устранение нарушений норм материального и (или) процессуального права, допущенных при рассмотрении дела и принятие процессуального акта – решения об отмене или изменении решения и (или) предписания, либо решения об отказе в удовле-

[1] Вестник ВАС РФ. 2008. № 8. С. 60–71.

творении жалобы заявителя, отражающего результат проверки законности и (или) обоснованности решения и (или) предписания.

В формате существующей процедуры рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа отсутствуют правовые механизмы противодействия процессуальным злоупотреблениям участников производства, которые обладают возможностью представления новых доказательств, не исследованных антимонопольным органом на стадии рассмотрения дела. Для исключения необоснованного оспаривания решений антимонопольных органов необходимо ввести в законодательное регулирование правило, согласно которому арбитражный суд или коллегиальный орган федерального антимонопольного органа принимает дополнительные доказательства лишь в том случае, если лицо, участвующее в деле, обоснует невозможность их представления на стадии рассмотрения дела антимонопольным органом.

Необходимо исключение из Закона о защите конкуренции положения об автоматическом приостановлении действия предписания антимонопольного органа в случае его обжалования, поскольку такое приостановление может нарушить баланс интересов заявителя и интересов третьих лиц, публичных интересов, а также повлечь за собой утрату возможности исполнения предписания. В каждом конкретном случае арбитражный суд обязан решать вопрос о разумности и обоснованности приостановления действия оспариваемого предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

В целях повышения эффективности рассмотрения коллегиальными органами Федерального антимонопольного органа жалоб на решения и (или) предписания антимонопольных органов следует законодательно закрепить понятие «нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства». Таким нарушением следует признать противоречие решения и (или) предписания позиции Президиума ФАС России, выраженной при толковании и разъяснении законодательства

или при пересмотре решения и (или) предписания; противоречие решения и (или) предписания позиции антимонопольного органа, выраженной при рассмотрении другого дела о нарушении антимонопольного законодательства. Кроме того, необходимо установить, что в случае обращения лица за защитой своих нарушенных прав одновременно и в коллегиальный орган и в арбитражный суд разбирательство по делу в суде откладывается до момента принятия решения коллегиальным органом федерального антимонопольного органа.

§ 2.5. Исполнение предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства

Исполнение предписания – заключительная стадия производства. Цель стадии исполнения состоит в обеспечении реализации итогового акта по делу о нарушении антимонопольного законодательства. В задачи антимонопольного органа в рамках указанной стадии входят контроль надлежащего исполнения требований, установленных предписанием, а также разрешение вопросов, возникающих при его исполнении.

Согласно статье 51 Закона о защите конкуренции предписание подлежит исполнению в установленный им срок. Юридическим фактом, определяющим начало стадии исполнения, выступает момент получения предписания ответчиком, поскольку с момента изготовления предписания его копия подлежит немедленному направлению или вручению указанному лицу.

Субъектами стадии исполнения выступают ответчик и комиссия антимонопольного органа, осуществляющая контрольную функцию, направленную на обеспечение надлежащей реализации предписания.

Специфика стадии исполнения в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства заключается в том, что ответчик обязан выполнить самостоятельные действия по реализации требований, содержащихся в предписании. Исполнению подлежит лишь предписание по делу, по-

скольку содержание решения связано прежде всего с установлением факта наличия или отсутствия нарушения антимонопольного законодательства, в то время как предписание является административным актом, содержащим требования, направленные на пресечение такого нарушения, устранение его последствий и предупреждение совершения новых нарушений.

Необходимость исполнения предписания не является мерой административной ответственности и обеспечивает выполнение обязанности ответчика. Как отмечает С.Н. Братусь, юридическая ответственность как черта обязанности подлежит применению лишь при невыполнении обязанности в добровольном порядке[1]. В случае неисполнения предписания в установленный срок антимонопольный орган применяет меры административной ответственности и вправе обратиться в арбитражный суд с требованием о понуждении ответчика к исполнению предписания. Такие характеристики предписания, как обязательность, обеспеченность принудительной силой государства, наличие негативных последствий в случае его неисполнения позволяют сделать вывод о том, что предписание представляет собой меру административного принуждения, применение которой обусловлено сущностью нарушения, установленного решением антимонопольного органа. Процессуальные действия, составляющие содержание стадии исполнения, в конечном итоге нацелены на обеспечение фактической реализации указанной меры административного принуждения.

Ответчик осуществляет все необходимые меры, направленные на исполнение предписания в полном объеме и в установленный срок[2]. Антимонопольный орган определяет срок исполнения предписания в зависимости от времени, которое может потребоваться ответчику для совершения действий по его исполнению. Если имеются объективные причины, допускается от-

---

[1] См.: *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность. Очерк теории. М., 1976. С. 69.

[2] См.: Письмо ФАС России № ЦА/37755/14 от 18 сентября 2014 г. «О разъяснении антимонопольного законодательства» // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2014. № 43. URL: https://www.eg-online.ru/document/regulatory/262328/ (дата обращения: 17.08.2018).

срочка исполнения предписания при наличии мотивированного ходатайства ответчика о продлении сроков его исполнения.

Вместе с тем Закон о защите конкуренции не устанавливает предельного количества обращений ответчика с ходатайством о продлении срока исполнения предписания. Отсутствие правовой определенности порождает судебные споры. Так, УФАС по Хабаровскому краю вынесло предписание, в соответствии с которым на заявителя была возложена обязанность прекратить нарушение пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. По истечении срока исполнения предписания заявителем в адрес антимонопольной службы направлено ходатайство о продлении срока его исполнения, однако от антимонопольного органа поступил отказ в удовлетворении ходатайства со ссылкой на часть 5 статьи 51 Закона о защите конкуренции, поскольку срок предписания не может быть продлен более чем на шесть месяцев. Не согласившись с определением антимонопольного органа, заявитель обратился в арбитражный суд. Однако арбитражным судом апелляционной инстанции отклонен довод заявителя о том, что шестимесячный срок продления исполнения предписания применяется отдельно по каждому обращению, поскольку указанный довод основан на неверном толковании положений статьи 51 Закона о защите конкуренции. Срок исполнения предписания антимонопольного органа неоднократно продлевался и был исчерпан, поскольку в силу части 5 статьи 51 Закона о защите конкуренции шестимесячный срок продления исполнения предписания является максимальным и предельным. Основываясь на вышеизложенном, оспариваемое определение антимонопольной службы признано не противоречащим закону и не нарушающим права и законные интересы заявителя[1].

В рассмотренном деле судом произведено толкование закона для разрешения конкретной правовой ситуации, возникшей в отсутствии надлежащего законодательного регулирования, поскольку отсутствуют разъяснения

[1] См.: Постановление арбитражного суда Хабаровского края от 23 июня 2016 г. по делу № А73-1862/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

высших судов по вопросу продления срока исполнения предписания, а также разъяснения федеральной антимонопольной службы. Существующая формулировка части 5 статьи 51 Закона о защите конкуренции, согласно которой срок исполнения предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства может быть продлен комиссией не более чем на шесть месяцев по мотивированному ходатайству ответчика в случае признания указанных в ходатайстве причин уважительными, позволяет в отдельных случаях произвести и обратное толкование закона, что сделано заявителем, полагавшим, что предписание подлежит неоднократному продлению на шестимесячный срок.

Механизм самообеспечения юрисдикционного акта всегда должен включать конкретный срок его исполнения, последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения, формы и субъекты контроля за его исполнением[1]. Приведенные соображения по вопросу о продлении срока исполнения предписания, а также необходимость соблюдения принципа оперативности производства позволяют сделать вывод о целесообразности установления в статье 51 Закона о защите конкуренции предельного срока исполнения предписания.

Представляется, что исполнение предписания подлежит неоднократному продлению (например, на срок в четыре и два месяца). В совокупности такое продление не должно выходить за пределы, установленные законом. Предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства обязательно к исполнению в установленный им срок, однако такой срок не может превышать шести месяцев, которые следует исчислять со дня истечения первоначального срока его исполнения.

Закон о защите конкуренции закрепляет правило: предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства подлежит исполнению в строго установленный им срок. Неисполнение в срок предписания по делу о

[1] См.: *Рагимов А.Г.* Юрисдикционное правоприменение в системе правовой деятельности органов внутренних дел : автореф. … дис. канд. юрид. наук. М., 1991. С. 21.

нарушении антимонопольного законодательства влечет за собой административную ответственность. Поскольку антимонопольный орган осуществляет контроль за исполнением предписаний, можно сделать вывод о необходимости установления в предписании срока, в течение которого ответчик обязан представить доказательства его исполнения. Однако Законом о защите конкуренции срок представления доказательств исполнения предписания не установлен.

Указанный законодательный пробел нередко приводит к злоупотреблениям со стороны антимонопольных органов. Примером может являться предписание, выданное УФАС по Курской области хозяйствующему субъекту. Данное предписание содержало требование не допускать нарушений антимонопольного законодательства, что позволяет отнести его к числу предписаний о недопущении действий, которые могут являться препятствием для возникновения конкуренции и (или) привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства, предусмотренных статьей 23 Закона о защите конкуренции. Вместе с тем ответчику было предписано не только осуществлять оказание услуг энергоснабжения по договору, но и в течение всего срока действия договора энергоснабжения ежегодно представлять в антимонопольный орган доказательства исполнения предписания. Суд установил, что предписание нарушает баланс частного и публичного интересов, поскольку осуществление антимонопольным органом контрольных полномочий не может быть институтом подавления и принуждения. Требование антимонопольного органа в течение срока действия договора ежегодно представлять в антимонопольный орган доказательства исполнения расширяет действие предписания, представляющего собой акт локального характера, направленный на однократное применение в отношении конкретного лица[1].

[1] См.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 15 октября 2014 г. по делу № А35-10709/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Отсутствие установленного Законом о защите конкуренции требования конкретизировать срок представления доказательств исполнения предписания позволило антимонопольному органу возложить на ответчика дополнительные обязанности, связанные с неоднократным представлением доказательств его исполнения. Из этого следует, что необходимо определить срок представления доказательств исполнения предписания.

Практика антимонопольных органов свидетельствует, что срок представления доказательств исполнения предписания может составлять до пяти дней, исчисляемых с даты его исполнения[1]. Кроме того, пятидневный срок предусмотрен Типовой формой предписания, которая содержится в Приказе ФАС России от 22 декабря 2006 г. № 337 «Об утверждении форм актов, принимаемых комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства»[2]. Таким образом, следует считать обоснованным установление в Законе о защите конкуренции требования к ответчику представить доказательства исполнения предписания в пятидневный срок, исчисляемый с момента его исполнения.

Существенным недостатком правового регулирования процедуры исполнения предписаний является отсутствие в Законе о защите конкуренции критериев, определяющих реальное исполнение предписания антимонопольного органа. Действующая формулировка статьи 51 лишь указывает, что под неисполнением предписания понимается исполнение предписания частично или уклонение от его исполнения.

В некоторых случаях антимонопольные органы связывают факт неисполнения предписания с непредставлением доказательств исполнения предписания. Однако судебная практика свидетельствует, что их непредставление не рассматривается как неисполнение предписания. Так, решение антимонопольного органа, согласно которому ответчик привлечен к административной

[1] См.: Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 5 мая 2015 г. по делу № 38/ов // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/38-ov (дата обращения: 11.04.2018).

[2] Российская газета. № 19. 31.01.2007.

ответственности, было отменено, поскольку несмотря на отсутствие письменных доказательств исполнения предписания, антимонопольный орган не проводил проверку исполнения предписания, не установил и не отразил в протоколе факт продолжения нарушения закона. Суд указал, что непредставление доказательств исполнения предписания в антимонопольный орган не образует состава административного правонарушения, выражающегося в неисполнении предписания[1].

Аналогичный подход выражен в Информационном письме Президиума ВАС РФ, посвященном практике рассмотрения споров, связанных с применением законодательства о рекламе. Так, суд определил, что непредставление обязанным лицом достаточных доказательств исполнения предписания не может рассматриваться как его неисполнение. Прекращение нарушения не тождественно сообщению о совершении необходимых для этого действий. Отсутствие извещения антимонопольного органа об исполнении предписания не является неисполнением указанного предписания и соответствующей ответственности не влечет[2]. Непредоставление информации об исполнении предписания должно влечь за собой самостоятельную административную ответственность по части 5 статьи 19.8 КоАП РФ, то есть квалифицироваться как непредставление или несвоевременное представление в антимонопольный орган сведений, предусмотренных законодательством.

В свете изложенного статья 51 Закона о защите конкуренции подлежит дополнению положением, определяющим критерии исполнения предписания антимонопольного органа. Представляется, что предписание должно считаться исполненным, если:

1) ответчиком совершены все действия, указанные в предписании, то есть не допущено частичного неисполнения, запрещенного законом;

---

[1] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 28 декабря 2012 г. по делу № А65-20006/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25 декабря 2008 г. «Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением законодательства о рекламе» // Вестник ВАС РФ. 1999. № 2. С. 89–107.

2) действия по исполнению предписания совершены в установленный антимонопольным органом период времени;

3) прекращено конкретное нарушение антимонопольного законодательства, выявленное в результате рассмотрения дела.

Указанные критерии должны соблюдаться в совокупности.

Однако хозяйствующие субъекты нередко сталкиваются с проблемами при исполнении отдельных видов предписаний. В частности, это касается исполнения предписания об устранении последствий нарушения антимонопольного законодательства, предписания о восстановлении положения, существовавшего до нарушения.

Примером может служить установленный антимонопольным органом факт нарушения комитетом по жилищно-коммунальному хозяйству администрации муниципального образования «Город Саратов» порядка проведения конкурса по отбору управляющей организации. Как указал суд при рассмотрении жалобы, решение антимонопольного органа не выдавать предписание ответчику является обоснованным, что обусловлено неисполнимостью такого предписания. Прекращение нарушения антимонопольного законодательства комитетом не представляется возможным, поскольку в результате такого нарушения заключен договор с управляющей организацией, получившей преимущественные условия для предпринимательской деятельности без проведения торгов. Устранить последствия нарушения антимонопольного законодательства и восстановить положение, существовавшее до нарушения, путем выдачи предписания с требованием компенсации убытков иным хозяйствующим субъектам, осуществляющим деятельность в области управления многоквартирными домами, невозможно в силу того, что антимонопольный орган не обладает полномочиями разрешать гражданско-правовые споры[1].

Вместе с тем в судебной практике имеются примеры признания подобных предписаний действительными. Так, решением антимонопольного орга-

[1] См.: Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 17 апреля 2015 г. по делу № 29/ов // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/29-ov-93b268db-595b-46fd-8f74-bd197f9b2536 (дата обращения: 11.05.2018).

на муниципальное казенное учреждение признано нарушившим часть 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что выразилось в предоставлении земельных участков в аренду физическому лицу без проведения конкурса. При этом антимонопольный орган выдал предписание о прекращении нарушения путем принятия мер по возврату земельных участков в казну. Суд отказал в требовании муниципального казенного учреждения о признании предписания антимонопольного органа недействительным, определив, что предписание не содержит властных распорядительных указаний третьим лицам об освобождении земельных участков и их возврате. По мнению суда, в рамках исполнения предписания антимонопольного органа учреждение может использовать претензионный порядок урегулирования спора либо обратиться в суд с гражданско-правовым требованием о признании договоров недействительными и применении последствий их недействительности. Предписание также не препятствует обращению третьих лиц, считающих себя добросовестными арендаторами, потерпевшими от неправомерных действий учреждения, с соответствующими требованиями в суд в порядке гражданского судопроизводства[1].

Однако рассмотренная позиция суда представляется недостаточно обоснованной, поскольку ставит результат исполнения ответчиком предписания в зависимость не только от собственных действий, но и от действий третьих лиц. Ввиду того, что в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства исполнение предписания осуществляется хозяйствующим субъектом самостоятельно, возможность совершения тех или иных действий в установленный предписанием срок должна зависеть лишь от его действий, а не от усмотрения третьих лиц. Если исполнение возложенной обязанности в установленный срок не зависит от действий ответчика, такое предписание неисполнимо.

[1] См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2017) (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 февраля 2017 г.) // БВС. 2018. № 2. С. 33.

В связи с этим важнейшим свойством предписания следует признать его исполнимость. Предписание исходит от государственного органа, содержит властное волеизъявление, порождающее правовые последствия, связанные с возложением на ответчика обязанности совершить определенные действия или воздержаться от их совершения под угрозой применения мер административной ответственности. Если предписание не отвечает критерию исполнимости, оно не может возлагать на ответчика какие-либо обязанности и приводить к ответственности за их неисполнение.

Решение проблемы вынесения неисполнимых предписаний видится в установлении обязанности антимонопольного органа произвести оценку реальной возможности ответчика исполнить предписание в указанный антимонопольным органом срок, что должно свидетельствовать о наличии у предписания свойства исполнимости. Указанный вывод подтверждается и судебной практикой, согласно которой предписание является исполнимым, если отсутствуют неустранимые препятствия, не позволяющие исполнить возложенную обязанность в установленные сроки[1].

Серьезный недостаток Закона о защите конкуренции проявляется в отсутствии перечня критериев, предъявляемых к содержанию предписания, что также может стать причиной вынесения неисполнимых предписаний. Возникает вопрос, каким требованиям должно соответствовать предписание антимонопольного органа, чтобы считаться исполнимым.

В качестве признаков содержания, позволяющих судить об исполнимости предписания, судами рассматривается наличие формулировок, которые исключают возможность двоякого толкования; краткое, четкое, ясное, последовательное изложение, доступное для понимания всеми лицами[2]. Кроме того, признавая предписания незаконными и неисполнимыми, суды указывают

---

[1] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30 декабря 2012 по делу № А27-8895/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См., например: Постановление Федерального арбитражного апелляционного суда Волго-Вятского округа от 24 августа 2012 г. по делу № А79-1761/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

на отсутствие в предписании действий, выполнение которых или воздержание от совершения которых позволяет восстановить права других лиц, нарушенные вследствие злоупотребления доминирующим положением, ограничения конкуренции или недобросовестной конкуренции, в необходимом для этого объеме[1]; отсутствие конкретного порядка осуществления необходимых действий в целях устранения выявленного нарушения[2]; отсутствие указания на круг лиц, по отношению к которым хозяйствующий субъект обязан совершить действия или воздержаться от их совершения[3].

В настоящее время закрепление в предписании перечня конкретных действий и определение порядка их осуществления является правом антимонопольного органа. Однако возложение неконкретизированной обязанности противоречит принципу правовой определенности и приводит к неисполнимости предписания, поскольку ставит оценку полноты действий ответчика в зависимость от субъективного мнения антимонопольного органа, создавая потенциальную возможность для злоупотреблений с его стороны.

Следует отметить, что предупреждение, для выдачи которого достаточно наличия признаков нарушения закона и которое может быть выдано без установления всех обстоятельств дела, всегда содержит перечень действий, направленных на обеспечение выполнения его требований. При этом не допускается неопределенность, размытость формулировок без указания конкретных действий, которые необходимо совершить или прекратить в конкретный срок[4]. Предписание как итоговый акт производства по делу, направленный на обеспечение реализации решения, которым установлен факт

---

[1] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24 июля 2012 г. по делу № А79-1761/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 7 декабря 2011 г. по делу № А03-3143/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 23 января 2014 г. по делу № А40-32696/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[4] См.: Разъяснение Президиума ФАС России от 7 июня 2017 г. № 8 «О применении положений статьи 10 Закона о защите конкуренции» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нарушения антимонопольного законодательства, также требует конкретизации действий ответчика.

Таким образом, для обеспечения надлежащего исполнения предписания на антимонопольный орган следует возложить обязанность указывать в предписании перечень конкретных действий и устанавливать порядок их осуществления, поскольку отсутствие такого указания препятствует надлежащему исполнению обязанности, возложенной на ответчика.

Гарантией исполнения предписания является возможность обращения антимонопольного органа в арбитражный суд с иском о принудительном его исполнении. Однако, как указывается в разъяснении Пленума ВАС РФ, данное право антимонопольного органа в русле положений АПК РФ не означает возможности заявления требования о выдаче исполнительного листа[1]. В случае неисполнения ответчиком предписания антимонопольный орган вправе обратиться в арбитражный суд с самостоятельным требованием к нарушителю, которое связано с его исполнением и направлено на устранение и (или) пресечение нарушения антимонопольного законодательства[2]. Отменяя решение арбитражного суда, суд апелляционной инстанции указал на отсутствие заявления, которое содержит самостоятельное требование к ответчику – исполнить предписание и наличие у антимонопольного органа цели, заключающейся в получении исполнительного листа[3].

Таким образом, порядок исполнения предписаний антимонопольного органа при обращении в суд существенно отличается от порядка принудительного исполнения судебных решений. Причина такого различия заключается в особенностях механизма обеспечения исполнения предписаний антимонопольного органа. Принудительное исполнение юрисдикционного акта

---

[1] См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник ВАС РФ. 2008. № 8. С. 60–71.

[2] См.: Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 12 декабря 2012 г. по делу № А45-17614/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23 июня 2014 г. по делу № А33-16038/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

административного органа будет эффективным, если речь идет о взыскании денег, конфискации какого-либо имущества, стоимость которого может быть выражена в определенной денежной сумме. Однако если актом юрисдикционного органа на ответчика возложена обязанность совершить какие-либо действия или воздержаться от их совершения, механизм принудительного исполнения ограничивается возможностью вынесения постановления о назначении административного штрафа. Невозможно принудительно исполнить предписание о восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства, о защите конкуренции или о прекращении со стороны хозяйствующего субъекта тех или иных действий. Требования таких предписаний могут быть выполнены только ответчиком.

Вместе с тем антимонопольный орган вправе выдавать особый вид предписания, в соответствии с которым ответчик обязан перечислить в федеральный бюджет доход, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства. По определению К.Ю. Тотьева, указанное предписание представляет собой «особую меру административной ответственности, отличную от административного наказания»[1]. Данный вид предписания выдается лицу, в чьих действиях (бездействии) установлен факт монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции. Согласно правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 24 июня 2009 года № 11-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР „О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках“ и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции“ в связи с жалобами ОАО „Газэнергосеть“ и ОАО „Нижнекамскнефтехим“»[2], выдача предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, является специфической формой принудительного воздействия,

[1] *Тотьев К.Ю.* Предписание антимонопольного органа о перечислении незаконного дохода: правовая природа и функции // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 8. С. 48.
[2] СЗ РФ. 2009. № 28, ст. 3581.

применяемой к участникам охраняемых антимонопольным законодательством общественных отношений. Такая форма воздействия связана с обеспечением восстановления баланса публичных и частных интересов путем изъятия доходов, полученных хозяйствующим субъектом в результате совершения нарушения антимонопольного законодательства. Если предписание не исполнено или исполнено лишь частично, доход, полученный в результате осуществления монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции, может быть взыскан в федеральный бюджет по иску антимонопольного органа. В этом случае антимонопольный орган обращается с соответствующим требованием в арбитражный суд.

В отличие от других видов предписаний в указанной ситуации антимонопольный орган имеет дело с неисполнением требования о перечислении конкретной денежной суммы, подлежащей расчету в зависимости от размера неправомерно полученного дохода. Поэтому в данном случае механизм принудительного исполнения посредством выдачи исполнительного листа является более эффективным. Суды, удовлетворяя требования о взыскании в доход денежных сумм, решают вопрос о выдаче исполнительных листов, которые для обеспечения исполнения судебных решений подлежат направлению в службу судебных приставов-исполнителей[1].

В судебной практике распространена позиция, согласно которой обращение в суд с самостоятельным требованием о понуждении ответчика исполнить предписание антимонопольного органа обусловлено тем, что такое предписание не обладает силой принудительного исполнения, поскольку ответчик обязан исполнить содержащиеся в нем требования прежде всего в добровольном порядке[2]. Указанная позиция согласуется с формулировкой статьи 12 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполни-

[1] См., например: Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 26 мая 2016 г. по делу № А63-14374/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[2] См., например: Решение Арбитражного суда Красноярского края от 15 апреля 2013 г. по делу № А33-2465/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тельном производстве»[1], согласно которой в перечень исполнительных документов, направляемых судебному приставу-исполнителю, включены акты других органов в случаях, предусмотренных Федеральным законом. В настоящее время Закон о защите конкуренции не рассматривает предписание антимонопольного органа в качестве исполнительного документа.

Об обязательном характере предписания свидетельствует возможность привлечения хозяйствующего субъекта к административной ответственности в случае его неисполнения. В связи с этим представляется необоснованной позиция законодателя, установившего необходимость дополнительного обращения в суд с иском о понуждении ответчика исполнить предписание антимонопольного органа. Как мера административного принуждения, предписание антимонопольного органа должно применяться в порядке оперативного воздействия без предварительного судебного разрешения, устанавливающего законность данного управленческого акта. Существующая процедура исполнения предписаний антимонопольных органов противоречит принципу оперативности производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства, поскольку приводит к дополнительным временным издержкам и повышает нагрузку на судебную систему.

Таким образом, можно сделать вывод о целесообразности установления в Законе о защите конкуренции применения мер принудительного исполнения предписания антимонопольного органа о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, в случае, если такое предписание не исполнено в добровольном порядке в установленный антимонопольным органом срок. При этом отсутствует нарушение прав хозяйствующего субъекта, поскольку как предписание антимонопольного органа, так и действия пристава-исполнителя всегда могут быть подвергнуты судебной проверке путем их обжалования.

Кроме того, исполнение предписания о взыскании в бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства,

[1] СЗ РФ. 2007. № 41, ст. 4849; 2018. № 32, ч. 1, ст. 5100.

сталкивается с проблемой, частично разрешенной Постановлением Конституционного Суда РФ № 11-П от 24 июня 2009 года № 11-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР „О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках“ и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции“ в связи с жалобами ОАО „Газэнергосеть“ и ОАО „Нижнекамскнефтехим“»[1]. Доводы заявителя жалобы ОАО «Газэнергосеть» основывались на том, что Закон о защите конкуренции не содержит правовой определенности, поскольку допускает выдачу антимонопольным органом предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, группе лиц без указания суммы, которая подлежит перечислению в федеральный бюджет каждым ответчиком по делу.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ при выборе средств правового воздействия необходимо учитывать конституционные принципы справедливости, юридического равенства, пропорциональности и соразмерности вводимых мер конституционно значимым целям. Исходящее из принципа справедливости требование соразмерности установления правовой ответственности предполагает в качестве общего правила ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств. Поэтому обременение в виде взыскания в федеральный бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства группой хозяйствующих субъектов, возлагаемое на каждого из них, должно носить пропорциональный характер. Иное толкование статьи 51 Закона о защите конкуренции нарушает принцип справедливости, поскольку приводит к тому, что получившие в результате нарушения различный доход хозяйствующие субъекты обязаны перечислить равную сумму. Следовательно, статья 51 Закона о защите конкуренции не может предполагать возможность и вы-

[1] СЗ РФ. 2009. № 28, ст. 3581.

дачи антимонопольным органом предписания о перечислении общей суммы дохода, полученного группой лиц, без указания суммы, которую обязан перечислить каждый из ответчиков.

Толкование закона, которое изложено в Постановлении Конституционного Суда РФ, носит общеобязательный характер. Предписание антимонопольного органа должно содержать в себе не одну общую меру ответственности для всей группы лиц, а конкретную денежную сумму, подлежащую перечислению в доход государства каждым из ответчиков. Коллективная ответственность без четкого определения меры ответственности каждого из субъектов невозможна в сфере публичных правоотношений, которые касаются ответственности лица за совершенное нарушение закона в виде конфискации принадлежащего ему имущества. Такая ответственность не известна ни административному, ни уголовному законодательству Российской Федерации[1].

Однако статьи 23 и 51 Закона о защите конкуренции не содержат норм, определяющих порядок исчисления подлежащей взысканию суммы дохода с хозяйствующего субъекта – участника группы лиц. Поэтому представляется необходимым дополнить статью 51 Закона о защите конкуренции пунктом, согласно которому размер подлежащего взысканию в федеральный бюджет дохода, полученного группой лиц в связи с нарушением антимонопольного законодательства, определяется антимонопольным органом персонально по каждому из субъектов, участвовавших в нарушении антимонопольного законодательства, пропорционально незаконно полученному доходу.

Достижению цели стадии, заключающейся в обеспечении фактической реализации предписания, способствует разрешение антимонопольным органом вопросов, возникающих в ходе его исполнения. Полномочием антимонопольного органа, призванным обеспечить надлежащее исполнение предпи-

[1] См.: *Чоракаев К.Э.* Взыскание дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства: выводы Конституционного Суда РФ // URL: http://rupravo.ru/publikacii/stati/55-vzyskanie-dohoda-poluchennogo-v-rezultate-narushenija-antimonopolnogo-zakonodatelstva-vyvody-konstitucionnogo-suda-rf (дата обращения: 11.03.2018).

сания, является дача разъяснений, а также исправление описок, опечаток и арифметических ошибок.

Разъяснение состоит в более полном и ясном изложении тех частей итогового акта, понимание которых вызывает трудности[1]. Процессуальный смысл исправления описок, опечаток и арифметических ошибок заключается в том, что небрежность в оформлении решения и (или) предписания приводит к трудности восприятия смысла и препятствует его надлежащему исполнению. Под опиской следует понимать неправильное написание слова, цифры, которое имеет какое-либо значение для лиц, участвующих в деле или исполняющих итоговый акт. Опечаткой признается аналогичная ошибка, допущенная при изготовлении акта при помощи технических средств. Арифметической ошибкой является ошибка, которая допущена при подсчете[2].

Представляется, что при исправлении ошибки или опечатки антимонопольный орган не имеет права изменять квалификацию вмененного ответчику нарушения. Данное требование выражает общий процессуальный принцип, согласно которому после вынесения решения уполномоченный орган, принявший решение по делу, не вправе его отменить или изменить. Решение и предписание антимонопольного органа с момента их вынесения приобретает свойство неизменности, а допущенные ошибки, связанные с квалификацией нарушения, должны выявляться и исправляться при обжаловании акта в вышестоящие инстанции. Исправление описки, опечатки или арифметической ошибки должно лишь способствовать восстановлению смысловой связи между различными частями решения и (или) предписания, не изменяя его содержания.

Вместе с тем из формулировки статьи 51.1 Закона о защите конкуренции не следует вывода, что изменение содержания решения и (или) предписания при их исправлении недопустимо. Данная статья указывает на невозможность изменения содержания итоговых актов лишь в случае их разъясне-

[1] См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 июля 2012 г. № ВАС-17329/11 по делу № А32-4374/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
[2] См.: *Ярков В.В.* Арбитражный процесс : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 191.

ния по собственной инициативе или по инициативе лица, участвующего в деле.

Судебная практика свидетельствует, что в некоторых случаях антимонопольные органы в результате исправления ошибок изменяют свое решение и (или) предписание таким образом, что это приводит к изменению смысла его формулировок. Данное исправление должно считаться незаконным. При этом не имеет значения, основано ли такое изменение на имеющихся у антимонопольного органа доказательствах. Так, по одному из дел антимонопольным органом вынесено определение об исправлении описки. Суд установил, что часть решения, в которую внесены исправления, содержит выводы антимонопольного органа об обстоятельствах дела и пришел к выводу, что оспариваемым определением увеличивается объем вменяемого нарушения, изменяются ранее установленные обстоятельства. Следовательно, определением изменено содержание решения, что свидетельствует о несоответствии оспариваемых действий требованиям статьи 51.1 Закона о защите конкуренции и нарушает законные интересы хозяйствующего субъекта[1]. В силу этого представляется необходимым указание в статье 51.1 Закона о защите конкуренции на недопустимость изменения содержания итоговых актов при исправлении описок, опечаток и арифметических ошибок.

Подводя итог, можно констатировать, что стадия исполнения предписания представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на обеспечение фактической реализации требований, установленных предписанием с целью пресечения нарушения, устранения его последствий и предупреждения совершения нарушений антимонопольного законодательства.

Формулировка статьи 51 Закона о защите конкуренции не отвечает принципу правовой определенности, поскольку не содержит предельного срока исполнения предписания. В связи с этим необходимо установить, что

[1] См.: Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 7 ноября 2012 г. по делу № А45-14030/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства обязательно к исполнению в срок, не превышающий шести месяцев, который следует исчислять со дня истечения первоначального срока его исполнения.

Важнейшим свойством предписания антимонопольного органа является его исполнимость, что означает наличие у ответчика реальной возможности исполнить его в установленный срок. На антимонопольный орган следует возложить обязанность при вынесении предписания производить оценку его исполнимости. Обеспечение исполнимости предписания антимонопольного органа обусловливает необходимость установления законодательных требований к его содержанию. Предписание антимонопольного органа должно содержать перечень конкретных действий, направленных на его исполнение, срок и порядок их осуществления.

Процедура исполнения предписания, предусматривающая необходимость обращения антимонопольного органа в суд с исковым требованием в случае его неисполнения, нарушает принцип оперативности производства, а также противоречит сущности предписания как меры административного принуждения. В связи с этим представляется целесообразным установить возможность применения мер принудительного исполнения предписания антимонопольного органа в случае, если такое предписание не исполнено в добровольном порядке в установленный антимонопольным органом срок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящей работе проведено исследование сущности, содержания и правового регулирования производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как самостоятельного правового института в структуре административно-юрисдикционного процесса, обеспечивающего эффективное функционирование механизма охраны правопорядка в сфере конкуренции на товарном рынке и деятельности хозяйствующих субъектов-монополистов.

Проведенный анализ позволил выявить недостатки нормативной регламентации административно-юрисдикционной деятельности уполномоченных органов по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства. Отсутствие в правовых актах ряда основополагающих определений приводит к проблемам при доказывании факта нарушения антимонопольного законодательства, снижает уровень правовых гарантий участников производства.

В качестве обобщающих выводов по результатам проведенного диссертационного исследования можно сформулировать следующие основные положения.

В доктрине административного права отсутствует единое понимание правовых категорий «административный процесс» и «административно-юрисдикционное производство». Проведенное диссертационное исследование позволило прийти к выводу о необходимости рассмотрения административного процесса как урегулированной административно-процессуальными нормами деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц по осуществлению управленческих действий, применению мер административного принуждения, а также деятельности судебных органов по применению мер административного принуждения, рассмотрению и разрешению административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, поскольку указанное понимание административного про-

цесса позволяет отразить специфику административного процесса как многоаспектной деятельности, включающей как позитивное управление, так и деятельность юрисдикционной направленности.

Различие характера индивидуальных конкретных дел, разрешаемых в сфере государственного управления, позволяет выделить в структуре административного процесса его составляющие: административно-процедурный процесс, административно-юрисдикционный процесс и административное судопроизводство. Административно-юрисдикционный процесс включает в себя различные административно-юрисдикционные производства, в качестве критерия разграничения которых выступает основание возникновения конкретного административного дела (спора). Сущностные признаки административно-юрисдикционного производства: публичный характер; широкий круг уполномоченных органов; выполнение охранительной функции; связь с применением мер административного принуждения; строгая процессуальная форма; наличие стадий; издание особого юрисдикционного акта, позволяет рассматривать административно-юрисдикционное производство как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность органов и должностных лиц исполнительной и судебной власти по рассмотрению административного дела (спора), связанного с реализацией мер административного принуждения.

В рамках административно-юрисдикционного процесса следует выделить самостоятельное производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, что обусловлено наличием у такого производства специфического основания возникновения – поступления информации, свидетельствующей о признаках нарушения антимонопольного законодательства, особым порядком разрешения дела, связанного с необходимостью реализации мер административного принуждения с целью выявления, предупреждения, пресечения нарушения антимонопольного законодательства и устранения его последствий, собственными мерами административного принуждения, применяемыми в ходе производства и по его результатам. Произ-

водство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства представляет собой регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность антимонопольных органов и арбитражных судов по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства и применению мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения нарушений антимонопольного законодательства, а также устранения негативных последствий, вызванных такими нарушениями.

Процессуальная деятельность участников производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства складывается из пяти самостоятельных стадий, к которым относятся стадия возбуждения дела; стадия рассмотрения дела; стадия пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам; стадия обжалования решения и (или) предписания; стадия исполнения предписания.

Цель стадии возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства заключается в установлении признаков нарушения антимонопольного законодательства в поступивших материалах, определении подведомственности и подготовке материалов с целью обеспечения разрешения дела по существу. В нормативно-правовом регулировании стадии возбуждения имеются недостатки, препятствующие своевременному получению информации уполномоченным органом о признаках нарушения антимонопольного законодательства. Для их устранения необходимо закрепить в Законе о защите конкуренции перечень критериев, которым должен соответствовать запрос антимонопольного органа, а также наделить Федеральную антимонопольную службу и ее территориальные органы правом требовать предоставления информации, составляющей банковскую тайну.

Стадия рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства является совокупностью процессуальных действий, направленных на установление и анализ фактических обстоятельств дела с целью принятия объективного и обоснованного решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства, содержащего вывод о наличии или отсутствии нару-

шения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии). Обеспечение объективного и обоснованного рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства требует реализации процессуальных гарантий участников стадии, в связи с чем необходимо изменение процессуального порядка их ознакомления с информацией, составляющей коммерческую тайну. Поскольку процессуальные действия, осуществляемые на стадии рассмотрения, связаны с обеспечением надлежащего исследования доказательств, требуется конкретизация их перечня. Проведенное исследование позволило прийти к выводу о необходимости рассмотрения электронных материалов в качестве самостоятельного вида доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Стадия пересмотра решений и (или) предписаний по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам представляет собой совокупность процессуальных действий, обеспечивающих принятие решения по делу с учетом новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств, имеющих существенное значение для его правильного разрешения. В действующем законодательстве отсутствует перечень новых обстоятельств, являющихся основанием для пересмотра решения и (или) предписания антимонопольного органа. В основе такого перечня должен находиться общий признак, обусловливающий возможность их влияния на содержание решения и (или) предписания. Данными обстоятельствами являются определение либо изменение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации или в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы; определение либо изменение в постановлении Президиума Федеральной антимонопольной службы практики применения правовой нормы; отмена судебного акта арбитражного суда или суда общей юрисдикции либо постановления другого органа, послуживших основанием для принятия решения и (или) предписания по данному делу; признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного антимонопольным органом в кон-

кретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации.

Стадия обжалования решения и (или) предписания представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на устранение нарушений норм материального и (или) процессуального права, допущенных при рассмотрении дела с целью принятия процессуального акта – решения об отмене или изменении решения и (или) предписания, либо решении об отказе в удовлетворении жалобы заявителя, отражающего результат проверки законности и (или) обоснованности решения и (или) предписания. Реализация правовых механизмов противодействия процессуальным злоупотреблениям участников производства требует определения порядка исследования доказательств, не представленных на стадии рассмотрения, а также исключения из Закона о защите конкуренции положения об автоматическом приостановлении предписания в случае его обжалования, поскольку такое приостановление может нарушить баланс интересов заявителя и интересов третьих лиц, публичных интересов, а также повлечь за собой утрату возможности исполнения предписания.

Стадия исполнения предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на обеспечение фактической реализации требований, установленных предписанием с целью пресечения нарушения, устранения его последствий и предупреждения совершения нарушений антимонопольного законодательства. Проведенный анализ проблем, возникающих при исполнении предписания, позволил прийти к выводу о необходимости установления в Законе о защите конкуренции требований, предъявляемых к содержанию предписания. Такое предписание должно содержать перечень конкретных действий, направленных на его исполнение, срок и порядок их осуществления. Поскольку существующая процедура исполнения предписаний антимонопольных органов, предусматривающая необходимость обращения в суд в случае их неисполнения, противоречит принципу оперативности про-

изводства, представляется необходимым наделение антимонопольного органа полномочиями применять меры принудительного исполнения предписания в случае, если такое предписание не исполнено ответчиком в добровольном порядке в установленный антимонопольным органом срок.

Подводя итоги диссертации, следует отметить, что настоящее исследование не претендует на статус всеобъемлющего, поскольку его рамки позволили охватить лишь часть проблем, возникающих в сфере административно-юрисдикционной деятельности по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства.

Должен быть подробно исследован правовой статус участников производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. Вопросы классификации участников производства, их права и обязанности, процессуальные правоотношения участников производства могут стать предметом самостоятельного научного исследования.

Нуждаются в более глубоком осмыслении вопросы доказательств и доказывания. В диссертационном исследовании затронут лишь вопрос определения статуса электронных материалов как самостоятельного вида доказательств. Вместе с тем, доказательства и доказывание в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства должны быть рассмотрены как комплексные правовые институты, обладающие системными свойствами.

Наряду с теоретическими вопросами следует продолжить работу по изучению отдельных норм и институтов, регламентирующих процессуальные аспекты реализации антимонопольными органами контрольных полномочий.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Правовые акты:

1.1. Конституция Российской. Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

1.2. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 29 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 1994, № 13, ст. 1447; 2018. № 31, ст. 4811.

1.3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 3 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954; 2018. № 28, ст. 4150.

1.4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 19 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2001 № 52, ч. 1, ст. 4921; 2018. № 30, ст. 4540.

1.5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1. 2018. № 31, ст. 4851.

1.6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 19 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391; 2018. № 30, ст. 4548.

1.7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3012; 2018. № 32, ч. 2, ст. 5133.

1.8. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 3 августа 2018 г.) // СЗ РФ. 2002. № 46, ст. 4532; 2018. № 32, ч. 2, ст. 5133.Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности» № 395-1 // СЗ РФ. 1996. № 6, ст. 492.

1.9. Федеральный закон от 2 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 29 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2015. № 41, ч 1, ст. 5629; 2018. № 24, ст. 3402.

1.10. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 19 июля 2018 г.) // СЗ РФ. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3448; 2018. № 30, ст. 4546.

1.11. Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (ред. от 3 августа 2018 г.) // СЗ РФ. 2007. № 41, ст. 4849; 2018. № 32, ч. 1, ст. 5100.

1.12. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 18 апреля 2018 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52, ч 1, ст. 6249; 2018. № 17, ст. 2430.

1.13. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (ред. от 23 июня 2018 г.) // СЗ РФ. 2006. № 19. ч. 1, ст. 3448; 2018. № 30, ст. 4546.

1.14. Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 41. ч. 1, ст. 5629.

1.15. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11, ст. 945.

1.16. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3259.

1.17. Приказ ФАС России от 2 декабря 2005 г. № 12 «Об утверждении Правил рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства» // БНА. 2005. № 20. С. 99–102.

1.18. Приказ ФАС России от 22 декабря 2006 г. № 337 «Об утверждении форм актов, принимаемых комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства» // Российская газета. № 19. 31.01.2007.

1.19. Приказ ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» // БНА. 2010. № 34. С. 104–105.

1.20. Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 339 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации» (ред. от 16 февраля 2016 г.) // БНА. 2013. № 8. С. 3–33; 2016. № 18. С 5–32.

1.21. Приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 340 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации» // БНА. 2012. № 45. С. 51–86.

1.22. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013-2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.23. Приказ ФАС России от 22 января 2016 г. № 57/16 «Об утверждении Порядка выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства» // БНА. 2016. № 22. С. 34–37.

1.24. Приказ ФАС России от 7 апреля 2016 г. № 422/16 «О порядке работы коллегиальных органов Федеральной антимонопольной службы» // БНА. 2016. № 31. С. 124–126.

1.25. Разъяснение Президиума ФАС России от 7 июня 2017 г. № 8 «О применении положений статьи 10 Закона о защите конкуренции» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.26. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

1.27. Проект Приказа ФАС России «Об утверждении Регламента пересмотра коллегиальными органами Федеральной антимонопольной службы решений и (или) предписаний территориальных антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Правовые акты, утратившие силу:

2.1. Федеральный закон от 10 января 2002 г. «Об электронной цифровой подписи» № 1-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 127; 2007. № 46, ст. 5554.

3. Судебная практика

3.1. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ "АвтоВАЗ" и "Комбинат "Североникель", обществ с ограниченной ответственностью "Верность", "Вита-Плюс" и "Невско-Балтийская транспортная компания", товарищества с ограниченной ответственностью "Совместное российско-южноафриканское предприятие "Эконт" и гражданина А.Д. Чулкова» // СЗ РФ. 2001. № 23, ст. 2409.

3.2. Постановление Европейского Суда по правам человека от 15 ноября 2001 г. по делу № 26760/95 «Вернер против Польши» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.3. Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 августа 2004 г. «О некоторых вопросах, связанных с применением части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса РФ» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 10. С. 120–122.

3.4. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2008 г. № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением

арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник ВАС РФ. 2008. № 8. С. 60–71.

3.5. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 2009 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 4 статьи 12, статей 22-1 и 23-1 Закона РСФСР „О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках“ и статей 23, 37 и 51 Федерального закона «О защите конкуренции“ в связи с жалобами ОАО „Газэнергосеть“ и ОАО „Нижнекамскнефтехим“» // СЗ РФ. 2009. № 28, ст. 3581.

3.6. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 52 «О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам» // Вестник ВАС РФ. 2011. № 9. С. 136–147.

3.7. Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. № 1773-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью „УГМК-Холдинг“ на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 26 Федерального закона «О защите конкуренции» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс».

3.8. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 февраля 2012 г. № 12405/11 по делу № А23-1700/10А-9-74 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.9. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 8 октября 2012 г. № 61 «Об обеспечении гласности в арбитражном процессе» // Вестник ВАС РФ. 2012. № 12. С. 129–140.

3.10. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. № 8039/12 по делу А12-15018/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.11. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 11 декабря 2012 г. № 31 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской

Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений» // Российская газета. № 295. 21.12.2012.

3.12. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 января 2013 г. № ВАС-18351/12 по делу № А60-54451/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.13. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 ноября 2013 г. № 18002/12 по делу № А47-7950/2011 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 5. С. 164–168.

3.14. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14 августа 2014 г. № 09АП-27067/2014. // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.15. Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2014 г. № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.16. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 18403/13 по делу А43-26473/2012 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 10. С. 193–197.

3.17. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 июля 2014 г. № ВАС-9356/14 по делу № А76-13679/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.18. Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2014 г. № 2634-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью „ЭкоАльянс“ на нарушение конституционных прав и свобод положениями части 1 статьи 25 Федерального закона „О защите конкуренции“» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.19. Постановление Верховного Суда РФ от 19 февраля 2015 г. по делу № 307-АД14-1687, А56-70550/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.20. Постановление Верховного суда РФ от 20 мая 2015 г. по делу № 308-АД15-4347, А20-2392/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.21. Определение Верховного Суда РФ от 31 июля 2015 г. № 302-КГ 15-9640 по делу № А33-7142/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.22. Определение Верховного Суда РФ от 05 августа 2015 г. № 302-КГ15-8714 по делу № А10-3710/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.23. Определение Верховного суда РФ от 2 ноября 2015 г. № 303-КГ15-14497 по делу № А59-5861/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.24. Постановление Верховного Суда РФ от 20 апреля 2016 г. по делу № А60-43542/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.25. Определение Верховного Суда РФ от 6 мая 2016 г. № 306-КГ16-1195 по делу № А06-11345/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.26. Определение Верховного Суда РФ от 20 мая 2016 г. № 301-КГ 16-1511 по делу № А82-777/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.27. Определение Верховного Суда РФ от 30 января 2017 г. № 306-КГ 16-19407 по делу № А65-29870/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.28. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 20 сентября 2007 г. по делу № КА-А40/9488-07-1,2; по делу № А 40-

12064/07-145-113 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.29. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 7 декабря 2011 г. по делу N А03-3143/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.30. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 28 февраля 2012 г. по делу № А65-20006/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.31. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 6 марта 2012 г. № А65-18615/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.32. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 5 июля 2012 по делу № А 69-1711/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.33. Постановление Федерального арбитражного апелляционного суда Волго-Вятского округа от 24 августа 2012 г. по делу № А79-1761/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.34. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 1 октября 2012 г. по делу № А47-7950/2011 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.35. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 7 ноября 2012 г. по делу № А45-14030/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.36. Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30 ноября 2012 г. по делу № А27-8895/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.37. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 12 декабря 2012 г. по делу № А45-17614/2012 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.38. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 15 апреля 2013 г. по делу № А33-2465/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.39. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 23 января 2014 г. по делу № А40-32696/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.40. Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 4 февраля 2014 г. № Ф09-8867/13 по делу № А34-2661/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.41. Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23 июля 2014 г. по делу № А33-16038/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

3.42. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 15 октября 2014 г. по делу № А35-10709/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.43. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 13 ноября 2014 г. № Ф06-16948/2013 по делу № А12-7510/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.44. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19 ноября 2014 г. № Ф01-4728/2014 по делу № А43-28184/2013 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.45. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 декабря 2014 г. по делу № А53-26031/2014 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.46. Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 26 мая 2016 г. по делу № А63-14374/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3.47. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 16 июля 2016 г. по делу № А29-9387/2015 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

3.48. Постановление Арбитражного суда Хабаровского края от 23 июня 2016 г. по делу № А73-1862/2016 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Монографии, учебники, учебные пособия:

4.1. Административная юрисдикция в финансовой сфере / под ред. М.А. Лапиной. М.: Палеотип, 2015. 271 с.

4.2. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. М.: Норма: Инфра-М, 2018. 352 с.

4.3. Административное право : учебник / под ред. Н.М. Конина и Ю.Н. Старилова. М.: Норма: Инфра-М, 2010. 784 с.

4.4. Административно-процессуальное право : учебник / под ред. А.И. Каплунова. 2-е изд. СПб: ООО «Р-КОПИ», 2017. 376 с.

4.5. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. М.: Юрид. лит., 1981. Т. 1. 361 с.

4.6. Алексеев С.С. Право: Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.

4.7. Алексеев С.С. Проблемы теории права. В 2 т. М.: Наука, 1973. Т. 2. 399 с.

4.8. Алексеев С.С. Проблемы теории права: основные вопросы общей теории социалистического права : курс лекций в 2 т. Свердловск: Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1972. Т. 1. 396 с.

4.9. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М.: ЗЕРЦАЛО, 1996. 467 с.

4.10. Алиев Т.Т. Пересмотр судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам. Саратов: Издат. центр СГСЭУ, 2004. 252 с.

4.11. Андреев А.А. Административно-процессуальное право. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2013. 468 с.

4.12. Арбитражный процесс : учебник для студентов юридических вузов и факультетов / под ред. М.К. Треушникова. 3-е изд., испр. и доп. М.: Городец, 2007. 672 с.

4.13. Арбитражный процесс : учебник для студентов юридических вузов и факультетов. 5-е изд., перераб. и доп. / под ред. М.К. Треушникова. М.: Городец, 2016. 704 с.

4.14. Басов С.Л. Участие прокурора в административно-юрисдикционном процессе. СПб: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2015. 188 с.

4.15. Баринов Н.А., Козлова М.Ю. Антимонопольное законодательство РФ (вопросы теории и практики). Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун.-та. 2001. 190 с.

4.16. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск: Изд-во Урал. ун.-та, 1989. 204 с.

4.17. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. М.: Норма, 2000. 640 с.

4.18. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь: Изд-во Перм. гос. ун.-та, 1969. 319 с.Байтин М.А. О принципах и функциях права: новые моменты // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 3 (230);

4.19. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. Очерк теории. М.: Юридическая литература, 1976. 215 с.

4.20. Ведяхин В.М., Суркова О.Е. Факторы формирования и реализации принципов права. Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2005. 148 с.

4.21. Вершинин А.П. Электронный документ: правовая форма и доказательство в суде : учебно-практическое пособие. М.: ООО «Городец-Издат», – 2000. 248 с.

4.22. Воложанин В.П. Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров. Свердловск: Средне-Уральское книжное изд.-во, 1974. 202 с.

4.23. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. Воронеж: Изд.-во ВГУ, 1976. 198 с.

4.24. Горшенев В.М., Крупин В.М., Мельников Ю.И. Теория юридического процесса. Харьков: Изд-во при Харьк. ун.-те, 1985. 192 с.

4.25. Гражданское право : учебник: в 2 т. Том I / под ред. Е.А. Суханова. М.: БЕК, 1998. 816 с.

4.26. Гражданское право : учебник: в 4 т. Том I / под ред. Е.А. Суханова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. 765 с.

4.27. Гражданский процесс : учебник / Под ред. М.К. Треушникова. М.: ООО «Городец-издат», 2003. 720 с.

4.28. Гражданский процесс : учебник / под ред. А.Г. Коваленко. М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2008. 448 с.

4.29. Григорьев В.Н. Обнаружение преступления органами внутренних дел. Ташкент: НИиРИО Ташк. ВШ МВД СССР, 1986. 88 с.

4.30. Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции. М.: Юристъ, 2012. 144 с.

4.31. Давыдов К. В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: вопросы теории / науч. ред. Ю.Н. Старилов. М.: NOTA BENE, 2010. 390 с.

4.32. Добровольская Т.Н. Принципы советского уголовного процесса. М.: Юрид. лит., 1971. 200 с.

4.33. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М.: ВНИИ МВД России, 2003. 273 с.

4.34. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Свердловск: Урал. кн. изд-во, 1973. 247 с.

4.35. Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Предварительное следствие в советском уголовном процессе. М.: Юрид. лит., 1965. 367 с.

4.36. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов: Изд-во Сарат. ун.-та, 1989. 218 с.

4.37. Кинев А.Ю. Картели и другие антиконкурентные соглашения: право и практика. М.: Инфотропик Медиа, 2011. 368 с.

4.38. Клюшниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. Киев: НИиРИО КВШ МВД СССР, 1979. 87 с.

4.39. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.: Изд-во Моск. ун.-та, 1967. 160 с.

4.40. Комментарий к Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2013. 958 с.

4.41. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). 3-е изд., испр., доп. и перераб. / Под ред. О.Н. Садикова. М.: Контракт; Инфра-М, 2005. 1061 с.

4.42. Кононов П.И. Основные категории административного права и процесса. М.: Юрайт, 2013. 430 с.

4.43. Конкурентное право России : учебник / отв. ред. И. Ю. Артемьев, С. А. Пузыревский, А. Г. Сушкевич. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшая школа экономики, 2014. С. 28-29.

4.44. Кудрявцев В.Н. Правовая система социализма: понятие, структура, социальные связи. Книга 1. М.: Юрид. лит., 1986. 366 с.

4.45. Кудрявцев В.Н. Теоретические основы квалификации преступлений. М.: Гос. изд-во юрид. лит.-ры, 1963. 363 с.

4.46. Кулапов В.Л. Теория государства и права : учебник. М.: Норма: Инфра-М, 2011. 383 с.

4.47. Лазарев В.В. Применение советского права. Казань: Изд.-во Казанского ун-та, 1972. 200 с.

4.48. Лория В.А. Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального права. Тбилиси: Изд.-во Тбилис. ун.-та, 1974. 104 с.

4.49. Лукашева Е.А. Правовая система социализма. М.: Юрид. лит., 1978. 367 с.

4.50. Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. 299 с.

4.51. Максютин М.В. Теория юрисдикционного процесса. М.: Изд-во МПСИ, 2004. 200 с.

4.52. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах : учебно-методическое пособие. М.: Юристъ, 1997. 272 с.

4.53. Манохин В.М. Органы советского государственного управления. Саратов: Изд-во Сарат. ун.-та, 1962. 163 с.

4.54. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж: Изд.-во ВГУ, 1990. 209 с.

4.55. Масленников М.Я. Российский административный процесс. Тверь: Твер. гос. ун.-т, 2001. 232 с.

4.56. Масленникова Н.И. Гражданский процесс как форма социального управления. Свердловск: Изд-во Урал. ун.-та, 1989. 140 с.

4.57. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия: Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. 292 с.

4.58. Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд.-во ВГУ, 1999. 232 с.

4.59. Медведев И.Н. Письменные доказательства в частном праве России и Франции. СПб: «Юридический центр Пресс», 2004. 407 с.

4.60. Мотовиловкер Я.О. Вопросы теории уголовного процесса. Томск: Изд-во Том. ун.-та, 1971. 364 с.

4.61. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» / Отв. ред. И.Ю. Артемьев. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Статут, 2016. 1024 с.

4.62. Недбайло П.Е. Применение советских правовых норм. М.: Госюриздат, 1960. 150 с.

4.63. Павлов Н.Е. Возбуждение уголовного производства. М: Новый Юрист, 1992. 64 с.

4.64. Панова И.В. Административно-процессуальная деятельность в Российской Федерации. Саратов: Приволжское книжное издание, 2001. 451 с.

4.65. Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 335 с.

4.66. Парсонс Т. О социальных системах. М.: Акад. Проект, 2002. 830 с.

4.67. Писенко К.А. Правовое регулирование административных процедур неюрисдикционной публично-властной деятельности антимонопольного органа в Российской Федерации. М.: РУДН, 2012. 161 с.

4.68. Писенко К.А., Цинделиани И.А., Бадмаев Б.Г. Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации : курс лекций / под ред. С.В. Запольского. 2-е изд. М.: Статут, 2011. 414 с.

4.69. Розенфельд В.Г., Серегина В.В. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения) : учебное пособие. Воронеж: ВГУ, 2010. 327 с.

4.70. Сабо И. Социалистическое право. М.: Прогресс, 1964. 396 с.

4.71. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы. М.: Норма: Инфра-М, 2012. 480 с.

4.72. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. 158 с.

4.73. Салищева М.В. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М.: Наука, 1970. 164 с.

4.74. Свердлык Г.А. Принципы советского гражданского права. Красноярск: Изд-во Краснояр. ун.-та, 1985. 200 с.

4.75. Соколов А.Ю. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства / под ред. Н.М. Конина. Саратов: Изд-во Сарат. ун.-та, 2010. 140 с.

4.76. Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 320 с.

4.77. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право : учебник. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 540 с.

4.78. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003. 661 с.

4.79. Сорокин В.Д. Советское административно-процессуальное право : учебн.-метод. пособие. Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. 56 с.

4.80. Старилов Ю.Н. Административная юстиция: проблемы теории. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. 197 с.

4.81. Тараненко В.Ф. Принципы арбитражного процесса : учебное пособие. М.: РИО ВЮЗИ, 1988. 67 с.

4.82. Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 2001. 776 с.

4.83. Теория государства и права / под ред. В.И. Леушина. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1996. 312 с.

4.84. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 2004. 245 с.

4.85. Теория государства и права : учебник / Под ред. проф. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 1999. 592 с.

4.86. Теория государства и права / под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2003. 592 с.

4.87. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков: Вища шк. Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. 192 с.

4.88. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: Формула права, 2007. 484 с.

4.89. Тотьев К.Ю. Конкурентное право (правовое регулирование конкуренции) : учебник. М.: Издательство РДЛ, 2000. 352 с.

4.90. Философия / Под ред. В.М. Кохановского. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2003. 576 с.

4.91. Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М.: Экзамен, 2003. 352 с.

4.92. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. 144 с.

4.93. Чечот Д.М. Административная юстиция. Л.: Издательство Ленингр. ун.-та, 1973. 134 с.

4.94. Чечот Д.М. Участники гражданского процесса. М.: Гос. изд.-во юрид. лит.-ры , 1960. 189 с.

4.95. Юридическая процессуальная форма / Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева М.: Юрид. лит, 1976. 144 с.

4.96. Явич Л.С. Общая теория права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. 286 с.

4.97. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М.: Проспект, 1999. 200 с.

4.98. Яковлев Г.С. Аппарат управления: принципы организации. М. Юрид. лит., 1974. 231 с.

4.99. Ярков В.В. Арбитражный процесс / Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: «Инфотропик Медиа», 2010. 880 с.

4.100. Klaus-Dieter Borchardt. Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Auflage: 6. Überarb. Einbeck: UTB facultas, 2015. 620 S.

4.101. Peter Behrens. Europäisches Marktöffnungs- und Wettbewerbsrecht. Heidelberg: C.F. Müller, 2017. 1026 S.

5. Статьи:

5.1. Андреев В.К. Представительство: понятие и сфера действия // М.И. Калинин в социалистической законности и современность. 1975. С. 58–65.

5.2. Байтин М.А. О принципах и функциях права: новые моменты // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2000. № 3 (230). С. 4–16.

5.3. Бахрах Д.Н. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 6–17.

5.4. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2. С. 41–48.

5.5. Башлаков-Николаев И.В. О формировании антимонопольной специализации судей // Вестник гражданского процесса. 2015. № 4. С. 275–295.

5.6. Башлаков-Николаев И.В. О необходимости и целесообразности изучения конкурентного права в части регулирования деятельности органов власти // Юридическое образование и наука. 2012. № 3. С. 29–34.

5.7. Бельский К.С., Елисеев В.П., Кучеров И.И. О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право. 2003. № 4. С. 11–18.

5.8. Васильев А.С., Орзих М.Ф. К вопросу о соотношении и отраслевой принадлежности административного процесса и производства по делам об административных правонарушениях // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. 1983. С. 3–8.

5.9. Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству // Проблемы правоведения. 1967. С. 16–38.

5.10. Гогин А.А. К вопросу об ответственности в сфере антимонопольных отношений // Конкурентное право. 2015. № 4. С. 27–30.

5.11. Горелов М.В. Современные источники информации как доказательства в гражданском процессе // Информационное право. 2005. № 3. С. 27–29.

5.12. Григорьева Н. Принципы уголовного судопроизводства и доказательства. // Российская юстиция. 1995. № 8. С. 40–45.

5.13. Демин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2000. № 11. С. 5–12.

5.14. Демин А.А. Материальное и процессуальное в административных правоотношениях // Административное право и процесс. 2007. № 2. С. 6-9.

5.15. Елисейкин П.Ф. Соотношение общего понятия юридического процесса и организационных форм реализации материального права // Проблемы соотношения материального и процессуального права. 1980. С. 26–37.

5.16. Зажицкий В.И. Правовые принципы в законодательстве РФ // Государство и право. 1996. № 11. С. 92–98.

5.17. Зайцева С.А., Громов Н.А., Пономаренков В.А. Достоверность и вероятность доказательств // Следователь. 1999. № 7. С. 11–17.

5.18. Зеленцов А.Б. Административная юстиция как форма административной юрисдикции // Проблемы административной юстиции: материалы семинара. 2002. С. 113–115.

5.19. Иванов В.А. Советский административно-юрисдикционный процесс // Советское государство и право. 1980. № 6. С. 30–37.

5.20. Ильинская И.М., Лесницкая Л.Ф. Судебное представительство в гражданском процессе // Советская юстиция. 1964. С. 28–29.

5.21. Кинев А.Ю. Борьба с картелями: основные события 2012 г. // Закон. 2013. № 1. С. 119–126.

5.22. Клейн Н.И. Защита публичного правопорядка и гражданских прав при нарушении антимонопольного законодательства // Закон. 2008. № 2. С. 31–36.

5.23. Клейн Н.И. Рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства арбитражными судами и антимонопольными органами // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов. 2008. С. 417–437.

5.24. Клейн Н.И. Сравнительный анализ норм ГПК РФ и АПК РФ о производстве по делам, возникающим из административных и иных публичных отношений // Вестник гражданского процесса. 2013. № 3. С. 8–18.

5.25. Клейнман А.Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой // Социалистическая законность. 1946. № 9. С. 11–14.

5.26. Ковшова А.И. Доказательства и доказывание в антимонопольных спорах // Конкурентное право. 2013. № 11. С. 22–27.

5.27. Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. 2001. № 6. С. 16–24.

5.28. Комиссаров К.И. Последовательно прогрессивное развитие советского гражданского права // Проблемы действия и совершенствования советского процессуального права. 1982. С. 15–24.

5.29. Краснова Л.Б. Электронные носители информации как вещественные доказательства // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2013. № 4. С. 254–260.

5.30. Кудрявцев В.Н. О правопонимании и законности // Государство и право. 1994. № 3. С. 3–11.

5.31. Кузовков В.В. Представление доказательств непосредственно в суд – право налогоплательщика или злоупотребление правом? // Налоговед. 2012. № 1 (97). С. 14–23.

5.32. Лазарев В.В., Попов Л.Л. Новое законодательство об административных правонарушениях и его применение // Советское государство и право. 1986. № 3. С. 51–59.

5.33. Лебедев К.К., Петров Д.А. Комментарий к Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Конкурентное право. 2014. № 1. С. 41–49.

5.34. Лившиц Р.З., Никитский В.М. Принципы советского трудового права // Советское государство и право. 1974. № 8. С. 31–39.

5.35. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. С. 43–50.

5.36. Лунев А.Е. Принципы государственного управления // Советское административное право. Государственное управление и административное право. 1978. С. 40–44.

5.37. Макарова О.А., Баринов А.М., Лебедев К.К. Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Конкурентное право. 2013. № 4. С. 26-46.

5.38. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. 2001. № 2. С. 15–20.

5.39. Москвитин О., Русецкий П. Новые и вновь открывшиеся обстоятельства в антитрасте // Корпоративный юрист. 2015. № 7. С. 11–15.

5.40. Мурадьян Э. О судебных процедурах // Советская юстиция. 1988. № 9. С. 9–14.

5.41. Мушта Е. О какой проблеме в сфере антимонопольного регулирования, на Ваш взгляд, следует сейчас заявить? // Конкуренция и право. 2015. № 5. С. 16–19.

5.42. Носкова Ю.Б. Юридическая сущность представительства // Актуальные проблемы частного права. 2007. Вып. 1. С. 46–56.

5.43. Овчарова Е. Новый КоАП РФ в защиту бизнеса // Конкуренция и право. 2016. № 2. С. 38–40.

5.44. Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5. С. 27–33.

5.45. Писенко К.А. О законодательных пробелах и проблемах регулирования антимонопольного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 61–67.

5.46. Потеева А.В. Предупреждение антимонопольного органа: проблемы правоприменения // Конкуренция и право. 2013. № 6. С. 9–13.

5.47. Пугинский Б.И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. 1979. № 10. С. 63–67.

5.48. Пузыревский С.А. Третий антимонопольный пакет // Энергетическое право. 2012. № 1. С. 23–28.

5.49. Рего А.В., Войченко С.В. Предупреждение как новый механизм антимонопольного воздействия при злоупотреблении доминирующим положением // Закон. 2012. № 10. С. 53–58.

5.50. Россинский Б.В. Вновь о вине юридического лица // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 6. С. 139–143.

5.51. Рыженков А. Правовая природа антимонопольной ответственности // Конкуренция и право. 2015. № 5. С. 53–58.

5.52. Салищева Н.Г. Ответственность за нарушение антимонопольного законодательства: динамика и перспективы // Конкуренция и право. 2011. № 2. С. 6–8.

5.53. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы. 2004. С. 221–232.

5.54. Самолысов П.В. Правовое регулирование доказательств и доказывания по делам о нарушениях антимонопольного законодательства // Вестник арбитражной практики. 2016. № 1. С. 15–20.

5.55. Сафоненков П.Н. Административное принуждение как вид государственного принуждения // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 493–499.

5.56. Сафронов С.Г., Минбалеев А.В. Понятие и природа электронных доказательств в административном процессе России // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. № 4. С. 114–118.

5.57. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс // Правоведение. 2000. № 4. С. 34–45.

5.58. Старилов Ю.Н. Реализация конституционных гарантий и модернизация административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 2–13.

5.59. Стахов А.И. Контрольно-надзорное административное производство: понятие, структура, проблемы гармонизации с производством по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам ежегодной все-рос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 г.: в 3 т. /под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. 2016. Т. II. С. 169–174.

5.60. Стахов А.И. О выделении контрольно-надзорного административного производства в сфере деятельности органов исполнительной власти // Вопросы экономики и права. 2016. № 2. С. 31–34.

5.61. Стахов А.И. О систематизации и унификации отечественного административно-процессуального законодательства // Административное право и процесс. 2012. № 9. С. 19–21.

5.62. Строгович М.С. Судебное право: предмет, система, наука // Советское государство и право. 1979. № 12. С. 58–65.

5.63. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопросы о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. 1949. С. 39–47.

5.64. Султанов А. Сроки давности в антимонопольном праве // Корпоративный юрист. 2009. № 7. С. 38–41.

5.65. Сухоруков А.С. Антимонопольное законодательство в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 13. С. 22–26.

5.66. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 4–6.

5.67. Тотьев К.Ю. Предписание антимонопольного органа о перечислении незаконного дохода: правовая природа и функции // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 8. С. 40–48.

5.68. Тотьев К.Ю. Предписание федерального антимонопольного органа и правовые последствия его вынесения // Хозяйство и право. 1996. № 8. С. 10–114.

5.69. Точиев Б.Б. Взгляд на становление института предупреждений через призму антимонопольной практики // Российское конкурентное право и экономика. 2014. № 1 (10). Ч. 3. С. 60–65.

5.70. Хохлов Е. Предоставление информации по требованию антимонопольного органа (Часть II) // Корпоративный юрист. 2008. № 2. С. 12–16.

5.71. Цветков И.В. Рассмотрение антимонопольных дел: исправление системных недостатков // Конкуренция и право. 2013. № 5. С. 43–39.

5.72. Шакарян М.С. К вопросу о понятии и составе лиц, участвующих в гражданских делах // Труды ВЮЗИ: Т. 16, Ч. 2. М., 1970. С. 160–195.

5.73. Шакарян М.С., Сергун А.К. К вопросу о теории так называемой юридической процессуальной формы // Проблемы соотношения материального и процессуального права. 1980. С. 63–70.

5.74. Ченцов Н.Б. Принципы гражданского процессуального права, их реализация в проекте ГПК России // Материалы научно-практической конференции «Принципы гражданского процесса», Тверь. 1999. С. 18–23.

5.75. Чечина Н.А. Принципы советского гражданско-процессуального права и их нормативное закрепление. // Правоведение. 1960. № 3. С. 78–83.

5.76. Чоракаев К.Э. Реформирование института предупреждения антимонопольного органа // Конкуренция и право. 2014. № 4. С. 45–48.

5.77. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 5–10.

5.78. Якимов А.Ю. Принципы административно-юрисдикционного процесса // Государство и право. 1999. № 5. С. 5–11.

5.79. Ястребов О.А. Принципы законодательства об административных правонарушениях: вопросы совершенствования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 148–153.

6. Диссертации и авторефераты диссертаций:

6.1. Аникин С.Б. Проблемы и перспективы административной юрисдикции органов внутренних дел : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1996. 23 с.

6.2. Аникеенко Ю.Б. Административная ответственность юридических лиц: материально-правовое исследование : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 173 с.

6.3. Анискевич М.Н. Юрисдикционные акты органов государственного управления : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1996. 22 с.

6.4. Апенышев М.Е. Административно-процессуальная деятельность в сфере налогообложения : дис. … канд. юрид. наук. Хабаровск, 2003. 175 с.

6.5. Бенедик И.В. Стадии в юридическом процессе: общетеоретические исследования : дис. … канд. юрид. наук. Харьков, 1986. 191 с.

6.6. Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. 205 с.

6.7. Горелов М.В. Электронные доказательства в гражданском судопроизводстве России: вопросы теории и практики : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. 185 с.

6.8. Джуха О.В. Принципы административно-юрисдикционного процесса : дис. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 199 с.

6.9. Евтихеев И.И. Виды и формы административной деятельности : дис. … д-ра юрид. наук. М., 1948. 459 с.

6.10. Иванов А.В. Административная юрисдикция налоговых органов РФ : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1999. 26 с.

6.11. Кинев А.Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2014. 329 с.

6.12. Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс : дис. … канд. юрид. наук. М., 2008. 208 с.

6.13. Королев И.С. Производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, в арбитражных судах Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2005. 199 с.

6.14. Куншина Л.В. Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства : автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. 31 с.

6.15. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. 200 с.

6.16. Лобзяков В.П. Криминологические основы административно-юрисдикционной деятельности российской милиции : дис. … д-ра юрид. наук. М., 1995. С. 454.

6.17. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры : дис. … д-ра юрид. наук. Воронеж, 2003. 467 с.

6.18. Рагимов А.Т. Юрисдикционное правоприменение в системе правовой деятельности органов внутренних дел : автореф. … дис. канд. юрид. наук. М., 1991. 23 с.

6.19. Самойленко А.В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Киев, 1971. 20 с.

6.20. Самощенко И.С. Понятие правонарушения по советскому законодательству : автореф. дис. … доктора юрид. наук. М., 1964. 51 с.

6.21. Солдатов А.П. Проблемы административной ответственности юридических лиц : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 52 с.

6.22. Халатов С.А. Проблемы представительства в гражданском судопроизводстве : дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 191 с.

6.23. Чушкин С.И. Источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения : дис.. канд. юрид. наук. М., 2007. 211 с.

7. Словари и энциклопедии:

7.1. Большой юридический словарь / под ред. А.Ю. Сухарева, В.Е. Крутских. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2003. 704 с.

7.2. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: соврем. написание: [Печ. в соврем. орфографии на основе изд. 1955 г., воспр. второе изд. 1880-1882 гг.]: в 4 т. Т. 3 / В. И. Даль. М.: АСТ, 2004. 921 с.

7.3. Краткий юридический словарь / отв. ред. А.В, Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. 546 с.

7.4. Локшина С.М. Краткий словарь иностранных слов. 10-е изд. М.: Рус. яз., 1988. 630 с.

7.5. Новая российская энциклопедия: в 12 т. / Редкол. А.Д. Некипелов, В.И. Данилов-Данильян. Т. 7 (2). М.: ИНФРА-М, 2010. 480 с.

7.6. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Рус. яз., 1981. 816 с.

7.7. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: ОНИКС 21 в.: Мир и Образование, 2004. 894 с.

7.8. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азъ, 1994. 907 с.

7.9. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азъ, 1996. 928 с.

7.10. Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. А. Я. Сухарев. М.: ИНФРА-М, 1999. 1100 с.

7.11. Словарь административного права. Отв. ред. Бачило И.Л., Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю. М.: Правовая культура, 1999. 317 с.

7.12. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. М., 1987. 590 с.

7.13. Философский энциклопедический словарь. / Ред.-сост. А.А. Грицанов. Минск: Интерпрессервис, 2002. 1376 с.

7.14. Юридический энциклопедический словарь / под ред. А.В. Малько. 2-е изд. М.: Проспект, 2016. 1131 с.

11. Интернет-ресурсы:

11.1. Верещагин А.Н., Новиков В.В. Президиум ФАС: вопросы формирования и функций нового института. Записка для Экспертного совета при Правительстве РФ. // URL: http://antitrusteconomist.ru/research/show/presidium (дата обращения: 21.07.2018).

11.2. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год [Электронный ресурс] // ФАС России: [сайт]. URL: https://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1720 (дата обращения: 21.09.2017).

11.3. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год [Электронный ресурс] // ФАС России: [сайт]. URL: https://fas.gov.ru/documents/626604 (дата обращения: 27.08.2018).

11.4. Заключение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области об обстоятельствах дела о нарушении антимонопольно-

го законодательства от 26 июля 2016 г. № 28-78/ов // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/28-78-ov-61c6fb6d-e913-48ce-b23a-6658686f07ed (дата обращения: 13.02.2018).

11.5. Заключение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области об обстоятельствах дела о нарушении антимонопольного законодательства от 18 июля 2017 г. № 4-82/ов // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/4-82-ov-1af6bb56-34e3-4a9f-b031-2f99f1e318ba (дата обращения: 21.06.2018).

11.6. Определение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 26 января 2016 г. об отложении рассмотрения дела № 2-03/37-2015 // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/penzenskoe-ufas-rossii/2-03-37-2015-44a1d027-b7ed-4a4a-9f29-c8a2f6a892f1 (дата обращения: 22.05.2018).

11.7. Определение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 4 февраля 2016 г. об отложении рассмотрения дела № 28-78/ов // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/28-78-ov-7e673a69-4534-4bb1-a0a8-87101365fd38 (дата обращения: 11.07.2018).

11.8. Определение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 27 сентября 2017 о назначении дела № 15/ов к рассмотрению // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/15-ov-68ca2f18-10ea-4eac-bbd4-afe13fbd6049 (дата обращения: 21.06.2018).

11.9. Осипова В. Три способа признать недействительным решение антимонопольного органа // URL: https://www.eg-online.ru/article/185249/ (дата обращения: 21.06.2018).

11.10. Постановление Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 23 августа 2016 г. о наложении штрафа по делу № 15-16 об административном правонарушении // ФАС России: [сайт]. URL:

http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/15-16-op-sh (дата обращения: 22.03.2018).

11.11. Предупреждение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 27 января 2017 г. о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства по делу № 1 б // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/b-815febc4-309b-4466-9a97-dc49ccfe6441 (дата обращения: 11.02.2018).

11.12. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 3 апреля 2015 г. по делу № 9-14/03 // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/9-14-03 (дата обращения: 12.01.2018).

11.13. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 17 апреля 2015 г. по делу № 29/ов // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/29-ov-93b268db-595b-46fd-8f74-bd197f9b2536 (дата обращения: 11.04.2018).

11.14. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области от 5 мая 2015 г. по делу № 38/ов // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/saratovskoe-ufas-rossii/38-ov (дата обращения: 11.03.2018).

11.15. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Самарской области от 26 февраля 2016 г. о пересмотре решения и выданного на его основании предписания по вновь открывшимся обстоятельствам по делу № 3-10955-16/7 // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/to/samarskoe-ufas-rossii/3-10955-16-7-2207e53d-43a0-4a6c-a1c4-dd0072b00505 (дата обращения: 01.01.2018).

11.16. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Чувашской Республике от 12 мая 2016 г. о пересмотре решения и выданного на его основании предписания по вновь открывшимся обстоятельствам по делу № 34/04-АМЗ-2015 // ФАС России: [сайт]. URL:

http://solutions.fas.gov.ru/to/chuvashskoe-ufas-rossii/04-05-3311 (дата обращения: 25.07.2018).

11.17. Решение Апелляционной коллегии ФАС России по жалобе на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю от 26 августа 2016 г. по делу № 88/2016 // ФАС России: [сайт]. https://fas.gov.ru/attachment/106335/download?1483012157 (дата обращения: 26.08.2018).

11.18. Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 2 сентября 2016 г. по жалобе ИП Галимова А.Ш. на решение и предписание Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан от 13 мая 2016 г. по делу № № 05-435/2015 // ФАС России: [сайт]. https://fas.gov.ru/documents/472004 (дата обращения: 27.02.2018).

11.19. Решение Президиума ФАС России от 5 октября 2016 г. по жалобе ГУП МО "Мособлгаз" на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве от 8 июня 2016 г. по делу № 1-10-1918/77-15 // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/documents/99030-16-6df68ced-7ffb-4efe-9f2a-f0af30a6348d (дата обращения: 11.05.2018).

11.20. Решение Президиума ФАС России № 17-9-2/3 от 24 мая 2017 г. по жалобе АО «Мединторг» на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Московской области от 22.02.2017 по делу № 05-15/32-16 // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/documents/05-15-32-16 (дата обращения: 11.01.2018).

11.21. Решение ФАС России от 23 августа 2017 г. по делу № 1-11-179/00-22-16 // ФАС России: [сайт]. URL: http://solutions.fas.gov.ru/ca/upravlenie-po-borbe-s-kartelyami/ats-59314-17 (дата обращения: 16.08.2018).

11.22. Чоракаев К.Э. Взыскание дохода, полученного в результата нарушения антимонопольного законодательства: выводы Конституционного Суда РФ // URL: http://rupravo.ru/publikacii/stati/55-vzyskanie-dohoda-poluchennogo-v-rezultate-narushenija-antimonopolnogo-zakonodatelstva-vyvody-konstitucionnogo-suda-rf (дата обращения: 17.02.2018).

11.23. Commission Notice on the rules for access to the Commission file in cases pursuant to Articles 81 and 82 of the EC Treaty, Articles 53, 54 and 57 of the EEA Agreement and Council Regulation (EC) N 139/2004. // URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52005XC1222(03) (дата обращения: 11.04.2018).

11.24. Federal Rules of Civil Procedure (amended December 1, 2013). Rule 26(a), 26(b)(2) // URL: http://uscourts.gov/uscourts/rules/civil-procedure.pdf (дата обращения: 14.03.2018).

11.25. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Bundesgesetzblatt. Teil I. 1998. Nr. 59 vom 02.09.1998 // URL: http://www.gesetze-im-internet.de/gwb/index.html (дата обращения: 21.05.2018).

11.26. Zivilprozessordnung der BRD (Bonn, November 1996) // URL: https://www.gesetze-im-internet.de/zpo/ (дата обращения: 11.06.2018).

Приложение

Проект Федерального закона
«О внесении изменений в Федеральный закон
„О защите конкуренции“»

Внести в Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» следующие изменения:

1) дополнить Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» статьей 4.1. следующего содержания:

«Статья 4.1. Понятие нарушения антимонопольного законодательства

1. Нарушением антимонопольного законодательства признается виновно совершенное противоправное действие (бездействие) физического или юридического лица, посягающее на правовые отношения, связанные с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

2. Физическое, юридическое лицо, федеральный орган исполнительной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, государственный внебюджетный фонд признается виновным в совершении нарушения антимонопольного законодательства, если установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, регулирующих отношения, связанные с защитой конкуренции, предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

3. Вина физического, юридического лица, федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органов или организаций, государственного внебюд-

жетного фонда в совершении нарушения антимонопольного законодательства определяется в зависимости от вины его должностных лиц либо его представителей, действия (бездействие) которых обусловили совершение такого нарушения.

4. Физическое или юридическое лицо, федеральный орган исполнительной власти, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, государственный внебюджетный фонд считаются невиновными, пока их вина не будет доказана антимонопольным органом в порядке, предусмотренном настоящим Законом»;

2) в статье 23:

а) части 6–15 исключить;

3) статью 25 дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. В мотивированном запросе антимонопольного органа указываются следующие сведения:

1) наименование антимонопольного органа;

2) ссылка на статью 25 настоящего Закона;

3) основание направления запроса;

4) перечень запрашиваемых документов (информации);

5) срок представления документов (информации);

6) ответственность за непредставление документов (информации)»;

4) статью 39.1 изложить в следующей редакции:

«Статья 39.1. Предупреждение

1. В целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного само-

управления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, о принятии мер по устранению последствий таких действий (бездействия) либо об устранении причин и условий, способствовавших совершению действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (далее – предупреждение).

2. Предупреждение выдается лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, в случае выявления признаков нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

3. Выдача предупреждения в период рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства осуществляется комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если при рассмотрении дела установлены признаки нарушения пунктов 3, 5, 6 и 8 части 1 статьи 10, статей 14.1, 14.2, 14.3, 14.7, 14.8 и 15 настоящего Федерального закона, которые не были известны на момент возбуждения дела.

4. Предупреждение должно содержать:

1) выводы о наличии оснований для его выдачи;

2) нормы антимонопольного законодательства, которые нарушены действиями (бездействием) лица, которому выдается предупреждение;

3) перечень действий, направленных на прекращение действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, устранение последствий таких действий (бездействия), устранение

причин и условий, способствовавших совершению действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, а также разумный срок их выполнения.

4.1. До выдачи предупреждения антимонопольный орган обязан затребовать письменное объяснение у лица, которому направляется предупреждение. Объяснение предоставляется лицом, которому направляется предупреждение, в течение трех рабочих дней со дня получения требования. Непредставление письменного объяснения не является препятствием для выдачи предупреждения.

4.2. Лицо, которому выдано предупреждение, имеет право ознакомиться с материалами, которыми обусловлена выдача предупреждения.";

5. Предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в указанный в предупреждении срок. Срок выполнения предупреждения должен составлять не менее десяти дней с момента получения предупреждения. По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

6. Антимонопольный орган должен быть уведомлен о выполнении предупреждения в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.

7. При условии выполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее предупреждение, не подлежит административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в связи с его устранением.

8. В случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупрежде-

ния. В случае обнаружения признаков повторного нарушения антимонопольного законодательства, совершенного в течение шести месяцев, исчисляемых с даты выдачи предупреждения, антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства, предупреждение не выдается.

9. Порядок выдачи предупреждения и его форма утверждаются федеральным антимонопольным органом»;

5) статью 42 дополнить частями 2.1–2.3 следующего содержания:

«2.1. Полномочия руководителей организаций, действующих от имени организаций в пределах полномочий, предусмотренных федеральным законом, иным нормативным правовым актом или учредительными документами, подтверждаются представляемыми ими документами, удостоверяющими их служебное положение, а также учредительными и иными документами. Полномочия законных представителей подтверждаются представленными документами, удостоверяющими их статус и полномочия. Полномочия других представителей должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии с федеральным законом.

2.2. Представитель допускается к участию в производстве по делу о нарушении антимонопольного законодательства с момента возбуждения дела.

2.3. Представитель, допущенный к участию в производстве по делу о нарушении антимонопольного законодательства, имеет право знакомиться со всеми материалами дела, делать выписки из них, представлять доказательства и знакомиться с доказательствами, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, заявлять ходатайства и отводы, давать пояснения в письменной или устной форме, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, знакомиться с ходатайствами других лиц, участвующих в деле, возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в деле, пользоваться иными процессуальными правами в соответствии с настоящим Законом»;

6) статью 42.1 дополнить частями 10–18 следующего содержания:

«10. Эксперт с разрешения комиссии вправе знакомиться с материалами дела, содержащими сведения, составляющие государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну, в объеме, необходимом для производства экспертизы. Эксперт не вправе разглашать сведения, ставшие ему известными в связи с производством экспертизы.

11. Переводчиком, привлекаемым комиссией при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства, является лицо, владеющее языками, необходимыми для перевода при производстве по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

12. Переводчик назначается комиссией антимонопольного органа.

13. Переводчик обязан явиться по вызову комиссии антимонопольного органа, выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью.

14. В качестве лица, располагающего сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, привлекается лицо, которое располагает сведениями о фактических обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения дела.

15. Лицо, располагающее сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, обязано явиться по вызову комиссии антимонопольного органа и сообщить все известные ему по делу сведения, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в протоколе правильность занесения его показаний.

16. Лицо, располагающее сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, имеет право на возмещение расходов, связанных с вызовом на заседание комиссии и получение денежной компенсации в связи с потерей времени.

17. Лица, участвующие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, вправе заявить эксперту, переводчику отвод, если имеются какие-

либо обстоятельства, которые могут вызвать сомнение в их беспристрастности.

18. Решение об отводе эксперта, переводчика принимается комиссией. О принятом решении комиссия выносит определение. Заявление о повторном отводе эксперта, переводчика подлежит оставлению без рассмотрения, если в отношении данных лиц по тем же основаниям ранее был заявлен отвод, решение по которому было принято комиссией»;

7) статью 43 дополнить частью 5 следующего содержания:

«5. Лица, присутствующие на заседании комиссии, обязаны соблюдать установленный порядок. Лицо, нарушающее порядок в заседании комиссии или не подчиняющееся законным распоряжениям председателя, после предупреждения может быть удалено из зала заседания»;

8) статью 44 дополнить частью 11 следующего содержания:

«11. В решении об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства указываются:

1) действия антимонопольного органа, направленные на установление наличия либо отсутствия признаков нарушения антимонопольного законодательства;

2) обстоятельства, послужившие основанием для решения об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства»;

9) в статье 45

а) дополнить частью 2.2 следующего содержания:

«2.2. В протоколе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства указываются:

1) год, месяц, число и место проведения заседания комиссии;

2) наименование и номер дела;

3) наименование антимонопольного органа, рассматривающего дело;

4) состав комиссии;

5) сведения о явке лиц, участвующих в деле, а также сведения о представленных комиссии и предъявленных для обозрения документах, удостове-

ряющих личность и подтверждающих надлежащие полномочия лиц, участвующих в деле, и их представителей;

6) сведения о разъяснении лицам, участвующим в деле, их прав и обязанностей;

7) устные и письменные заявления и ходатайства лиц, участвующих в деле;

8) возражения лиц, участвующих в деле, против заявлений, ходатайств и доводов других участвующих в деле лиц;

9) объяснения лиц, участвующих в деле, пояснения экспертов по данным ими заключениям; сведения о действиях по исследованию доказательств, проведенных на заседании комиссии;

10) дата составления протокола;

11) отметка об использовании технических средств записи заседания комиссии при проведении стенографической записи или аудиозаписи заседания;

12) иные сведения»;

б) дополнить частью 4.2. следующего содержания:

«4.2. Воспроизведение аудио- и видеозаписей проводится в зале заседания комиссии антимонопольного органа или в ином специально оборудованном для этой цели помещении. Факт воспроизведения аудио- и видеозаписей отражается в протоколе рассмотрения дела»;

10) в статье 45.1:

а) часть 3 изложить в следующей редакции:

«3. В качестве доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства допускаются письменные доказательства, вещественные доказательства, электронные материалы, пояснения лиц, участвующих в деле, пояснения лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, заключения экспертов, аудио- и видеозаписи, иные документы и материалы»;

б) часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Письменными доказательствами по делу о нарушении антимонопольного законодательства являются содержащие сведения об обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения дела, акты, договоры, справки, переписка, иные документы и материалы, выполненные способом, позволяющим установить их достоверность. К письменным доказательствам относятся результаты анализа состояния конкуренции, проведенного в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом; результаты и материалы проверок соблюдения антимонопольного законодательства, проведенные в порядке, установленном федеральным антимонопольным органом»;

в) дополнить частью 6 следующего содержания:

«6. Электронные материалы признаются доказательствами по делу о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если они содержат сведения об обстоятельствах, имеющих значение для рассмотрения дела, представленные в электронно-цифровой форме. К электронным материалам относятся документы в электронно-цифровой форме, электронная переписка, фото-, аудио-, видеозаписи, иные документы и материалы, созданные посредством цифровой записи, пригодные для хранения, передачи и воспроизведения с использованием электронных средств»;

г) дополнить частями 7–12 следующего содержания:

«7. Члены комиссии антимонопольного органа оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств дела.

8. Члены комиссии антимонопольного органа оценивают относимость, допустимость, достоверность каждого доказательства в отдельности, а также достаточность и взаимную связь доказательств в их совокупности.

9. Доказательство признается достоверным, если в результате его проверки и исследования выясняется, что содержащиеся в нем сведения соответствуют действительности.

10. Каждое доказательство подлежит оценке наряду с другими доказательствами.

11. Никакие доказательства не имеют заранее установленной силы.

12. Не допускается использование доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства, в том числе результатов проверки, если указанные доказательства получены с нарушением закона»;

11) статью 45.2 изложить в следующей редакции:

«Статья 45.2. Порядок доступа участников производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства к материалам дела, содержащим коммерческую тайну

1. Лица, участвующие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, вправе знакомиться с заявлениями, возражениями, пояснениями и иными материалами, представленными по инициативе лица, участвующего в деле, для подтверждения наличия или отсутствия факта нарушения антимонопольного законодательства, за исключением имеющихся в материалах дела заявлений об освобождении от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные частями 1 и 3 статьи 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и (или) об освобождении от уголовной ответственности за уголовные преступления, предусмотренные статьей 178 Уголовного кодекса Российской Федерации.

2. В отношении заявлений, возражений, пояснений и иных материалов, представленных по инициативе лица, участвующего в деле, в письменной или устной форме по вопросам, возникающим в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, не может быть установлен режим коммерческой тайны.

3. Сведения, документы, которые представлены по запросу или иному требованию антимонопольного органа и которые являются материалами дела о нарушении антимонопольного законодательства и в отношении которых установлен режим коммерческой тайны, могут быть представлены для ознакомления участникам производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства под расписку о неразглашении коммерческой тайны. Не

допускается отказ ответчику в ознакомлении с материалами дела, составляющими коммерческую тайну.

4. Согласие обладателя информации, составляющей коммерческую тайну, на ознакомление участников производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства с такой информацией представляется в комиссию в письменной форме в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и приобщается к материалам дела.

5. Расписка участников производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства в неразглашении информации, составляющей коммерческую тайну и ставшей им известной в результате рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, представляется в комиссию до ознакомления с материалами дела о нарушении антимонопольного законодательства и приобщается к материалам дела»;

12) в статье 49:

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Комиссия при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства:

1) оценивает доказательства и доводы, представленные лицами, участвующими в деле;

2) оценивает заключения и пояснения экспертов, а также лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах;

3) определяет нормы антимонопольного и иного законодательства Российской Федерации, нарушенные в результате осуществления рассматриваемых комиссией действий (бездействия);

4) устанавливает наличие или отсутствие нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии);

5) устанавливает права и обязанности лиц, участвующих в деле;

6) разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления иных действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодатель-

ства, в том числе вопрос о направлении материалов в правоохранительные органы, об обращении в суд, о направлении предложений и рекомендаций в государственные органы или органы местного самоуправления»;

13) статью 50 дополнить частями 3–4 следующего содержания:

«3. В предписании указываются:

1) перечень действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства, устранение причин и условий, способствовавших возникновению нарушения, устранение последствий нарушения и порядок их осуществления;

2) срок исполнения предписания;

3) срок представления доказательств исполнения предписания.

4. При выдаче предписания антимонопольный орган обязан установить возможность ответчика исполнить такое предписание в указанный антимонопольным органом срок»;

14) в статье 51

а) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Ответчик представляет антимонопольному органу доказательства исполнения предписания в течение пяти дней с момента его исполнения. Неисполнение в срок предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства влечет за собой административную ответственность. Неисполнение в срок предписания является основанием для применения мер принудительного исполнения, предусмотренных законодательством»;

б) часть 3 изложить в следующей редакции:

«Лицо, чьи действия (бездействие) в установленном настоящим Федеральным законом порядке признаны монополистической деятельностью или недобросовестной конкуренцией и являются недопустимыми в соответствии с антимонопольным законодательством, по предписанию антимонопольного органа обязано перечислить в федеральный бюджет доход, полученный от таких действий (бездействия). Лицо, которому выдано предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного от монополистиче-

ской деятельности или недобросовестной конкуренции, не может быть привлечено к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, в отношении которого выдано предписание, если такое предписание исполнено»;

в) дополнить частью 3.3 следующего содержания:

«3.3. Размер подлежащего взысканию в федеральный бюджет дохода, полученного группой лиц в связи с нарушением антимонопольного законодательства, определяется антимонопольным органом персонально по каждому из субъектов, участвовавших в нарушении антимонопольного законодательства пропорционально незаконно полученному»;

г) часть 4 изложить в следующей редакции:

«4. Под неисполнением в срок предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства понимается исполнение предписания частично в указанный этим предписанием срок или уклонение от его исполнения. Неисполнение в срок указанного предписания является нарушением антимонопольного законодательства. Предписание считается исполненным, если ответчиком совершены все действия, указанные в предписании, в установленный предписанием срок»;

д) часть 5 изложить в следующей редакции:

«5. Срок исполнения предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства может быть продлен комиссией не более чем на шесть месяцев, исчисляемых со дня истечения первоначального срока его исполнения, по мотивированному ходатайству ответчика, ответчиков в случае, если указанные в ходатайстве причины признаны уважительными. Ходатайство о продлении срока исполнения предписания направляется в антимонопольный орган не позднее чем за двадцать рабочих дней до истечения срока его исполнения»;

15) часть 1 статьи 51.1 изложить в следующей редакции:

«1. Комиссия, принявшая решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства, по заявлению лица, участвующего в деле, или по

собственной инициативе вправе дать разъяснение решения и (или) предписания без изменения содержания, а также исправить допущенные в решении и (или) предписании описки, опечатки и арифметические ошибки без изменения содержания решения и (или) предписания»;

1) в статье 51.2

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Решение и (или) выданное на его основании предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства подлежат пересмотру по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам комиссией, принявшей такое решение и (или) выдавшей такое предписание, по заявлению лица, участвующего в деле, а также в случае установления комиссией предусмотренных настоящей статьей оснований для пересмотра решения и (или) предписания»;

б) дополнить частью 1.1 следующего содержания:

«1.1. Основаниями пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам являются:

1) новые обстоятельства – указанные в части 2 настоящей статьи, возникшие после принятия решения и (или) предписания обстоятельства, имеющие существенное значение для правильного разрешения дела;

2) вновь открывшиеся обстоятельства – указанные в части 2.2 настоящей статьи и существовавшие на момент принятия решения и (или) предписания обстоятельства, имеющие существенное значение для правильного разрешения дела»;

в) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Новыми обстоятельствами являются:

1) определение либо изменение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации или в постановлении Президиума Верховного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы;

2) определение либо изменение в постановлении Президиума Федеральной антимонопольной службы практики применения правовой нормы;

3) отмена судебного акта арбитражного суда или суда общей юрисдикции либо постановления другого органа, послуживших основанием для принятия решения и (или) предписания по данному делу;

4) признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного антимонопольным органом в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации»

г) дополнить частями 2.1–2.2 следующего содержания:

«2.1. Представление новых доказательств, имеющих отношение к исследованным антимонопольным органом обстоятельствам, не может служить основанием для пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам.

2.2 Вновь открывшимися обстоятельствами являются:

1) обстоятельства, которые не были и не могли быть известны на момент оглашения резолютивной части решения по делу, но имеют существенное значение для правильного разрешения дела;

2) фальсификация доказательств, заведомо ложное показание лица, располагающего сведениями об обстоятельствах рассматриваемого дела, заведомо ложное заключение эксперта, заведомо неправильный перевод, повлекшие за собой принятие незаконного или необоснованного решения и (или) выдачу на его основании предписания»;

д) дополнить частью 6.1. следующего содержания:

«6.1. О возвращении заявления антимонопольный орган выносит определение. В определении указываются основания возвращения заявления. Копия определения о возвращении заявления направляется заявителю не позднее следующего дня после дня вынесения определения вместе с заявлением и прилагаемыми к нему документами»;

16) в статье 52

а) часть 1 изложить в следующей редакции:

«1. Решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы лицами, участвующими в деле, а также лицами, которые считают, что решение и (или) предписание антимонопольного органа затрагивает их права и обязанности, в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания. Дела об обжаловании решения и (или) предписания антимонопольного органа подведомственны арбитражному суду. Решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа»;

б) часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. В случае удовлетворения ходатайства о приостановлении действия обжалуемого предписания арбитражным судом или коллегиальным органом федерального антимонопольного органа исполнение предписания приостанавливается до даты вступления решения арбитражного суда или коллегиального органа федерального антимонопольного органа в законную силу»;

в) дополнить частью 3 следующего содержания:

«Дополнительные доказательства принимаются арбитражным судом, коллегиальным органом федерального антимонопольного органа в случае, если лицо, участвующее в деле, обосновало невозможность их представления комиссии антимонопольного органа по не зависящим от него причинам»;

17) дополнить статьей 52.1 следующего содержания:

«Статья 52.1 Пересмотр решений и (или) предписаний антимонопольного органа коллегиальным органом федерального антимонопольного органа

1. Лица, участвующие в деле, а также лица, которые считают, что решение и (или) предписание антимонопольного органа затрагивает их права и обязанности, вправе обжаловать в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа, федерального антимонопольного органа в случае, если считают, что такое решение и (или) предписание нарушает единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

2. Нарушением единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства признается противоречие решения и (или) предписания антимонопольного органа позиции Президиума ФАС России, выраженной при толковании и разъяснении законодательства или при пересмотре решения и (или) предписания; противоречие решения и (или) предписания позиции антимонопольного органа, выраженной при рассмотрении другого дела о нарушении антимонопольного законодательства.

3. Коллегиальные органы федерального антимонопольного органа рассматривают дело по правилам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, предусмотренным главой 9 настоящего Федерального закона, с особенностями, установленными настоящей статьей.

4. Лица, участвовавшие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, представляют в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа жалобу на решение и (или) предписание антимонопольного органа, нарушающие единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства, в течение одного месяца со дня принятия решения или выдачи предписания. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен коллегиальным органом федерального антимонопольного органа.

5. Для пересмотра решений и (или) предписаний антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства, вынесенных в отношении организаций – операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры при осуществлении ими деятельности в соответствии с Федеральным законом "О национальной платежной системе", а также финансовых организаций, поднадзорных Центральному банку Российской Федерации, в состав коллегиального органа включаются представители Центрального банка Российской Федерации, которые составляют половину членов коллегиального органа.

6. Лица, участвовавшие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, антимонопольный орган уведомляются о ходе рассмотрения

жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа и результатах ее рассмотрения посредством размещения соответствующей информации на официальным сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

7. Жалоба оформляется в письменном виде в произвольной форме и должна быть подписана заявителем или его представителем по доверенности.

8. В жалобе должны содержаться:

1) наименование лица, подающего жалобу, с указанием его процессуального положения, его место нахождения или место жительства;

2) данные об обжалуемых решении и (или) предписании и наименование принявшего их антимонопольного органа;

3) требования и доводы лица, подающего жалобу, с указанием оснований для пересмотра решения и (или) предписания антимонопольного органа со ссылкой на законы и иные нормативные правовые акты, подтверждающие, по мнению заявителя, доводы, изложенные в жалобе;

4) перечень прилагаемых к жалобе документов.

9. К жалобе должны быть приложены:

1) копии обжалуемого решения и (или) выданного на его основании предписания антимонопольного органа;

2) доверенность или иной документ, подтверждающий полномочия на ее подписание;

3) уведомление о вручении или иные документы, подтверждающие направление антимонопольному органу и другим лицам, участвовавшим в деле о нарушении антимонопольного законодательства, копий жалобы.

10. Коллегиальный орган федерального антимонопольного органа отказывает в принятии жалобы в случае отсутствия указания на нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства, а также в случае, если из жалобы не следует, что обжалуемым решением и (или) предписанием антимонопольного органа нарушаются либо иным образом затрагиваются права, свободы и законные

интересы заявителя жалобы. Об отказе в принятии жалобы коллегиальный орган федерального антимонопольного органа выносит мотивированное определение.

11. Решение по жалобе принимается коллегиальным органом в течение двух месяцев со дня ее получения. Указанный срок может быть продлен в случае выявления необходимости дополнительного исследования документов (информации), необходимых для рассмотрения жалобы, но не более чем на один месяц.

12. Лица, участвовавшие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, антимонопольный орган вправе принять участие в заседании коллегиального органа федерального антимонопольного органа по пересмотру решения и (или) предписания антимонопольного органа. Лица, участвовавшие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, антимонопольный орган могут участвовать в заседании коллегиального органа по пересмотру решения и (или) предписания антимонопольного органа путем использования систем видео-конференц-связи при условии заявления ими ходатайства об этом и при наличии в соответствующем антимонопольном органе технической возможности осуществления видео-конференц-связи.

13. По итогам рассмотрения жалобы на решение и (или) предписание антимонопольного органа коллегиальный орган вправе:

1) оставить жалобу без удовлетворения;

2) отменить решение и (или) предписание антимонопольного органа;

3) изменить решение и (или) предписание антимонопольного органа.

14. Коллегиальный орган правомочен принимать решения при наличии не менее половины от его состава.

15. Решения коллегиального органа должны быть мотивированы.

16. Решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания антимонопольного органа, подлежит изготовлению в полном объеме в течение пяти рабочих дней со дня оглашения резолютивной части решения и размещению в срок, не превышающий

пяти рабочих дней с момента изготовления в полном объеме, на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

15. Решение коллегиального органа, принятое по результатам пересмотра решения и (или) предписания антимонопольного органа, вступает в силу с момента его размещения на официальном сайте федерального антимонопольного органа в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.