

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов – 2018

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель — доктор юридических наук, профессор
Соколов Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина РАНХиГС при Президенте Российской Федерации
Чаннов Сергей Евгеньевич

доктор юридических наук, доцент, профессоркафедры конкурентного права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Кинёв Александр Юрьевич

Ведущая организация: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (юридический факультет)

Защита состоится « ____ » _____ 2018 года в ____ часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 104, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» (<http://test.ssla.ru>).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертации 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 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 Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) и ее территориальные управления. Данные органы разрешают дело о нарушении 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 нормативных правовых актов. Кроме того, значительная роль в обеспечении законности актов антимонопольных органов принадлежит системе арбитражных судов, осуществляющих разрешение жалоб на итоговые акты антимонопольных органов – решения и предписания.

Ежегодный рост числа нарушений антимонопольного законодательства обуславливает 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 конкурен-

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

ции, выявленных антимонопольными органами в 2017 году, остается на уровне показателей предыдущего периода¹. Однако анализ действующих нормативных правовых актов, статистических сведений, теоретических и практических материалов позволяет сделать вывод о наличии существенных недостатков осуществления борьбы 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 судом², 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 является актуальной потребностью, соответствующей современным тенденциям экономического развития Российской Федерации.

Степень научной разработанности темы. Исследование административно-правовых вопросов борьбы с противозаконной монополистической деятельностью и недобросовестной конкуренцией является одним из наиболее значимых в науке административного права. По темам, связанным с проблемами применения мер государственного принуждения в сфере контроля за соблюдением требований антимонопольного законодательства, защищено более 10 диссертаций. Однако в данных

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

² См.: Там же.

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 данного производства не проводилось.

Таковым научным исследованием следует рассматривать представленную работу, направленную на изучение проблем теории и практики осуществления процессуальной деятельности антимонопольных органов и судов при производстве делу о нарушении антимонопольного законодательства на основе современного нормативно-правового регулирования.

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

Предметом исследования являются нормы административно-деликтного законодательства, регулирующие административно-юрисдикционную деятельность, осуществляемую антимонопольными органами и судами в рамках производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

Цель и задачи исследования. Целью данного 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 теоретиче-

ских 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 в качестве специфического вида административного производства;

— сформулировать определение 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;

— сформулировать теоретические выводы, а также предложения о внесении изменений в действующее законодательство, направленные на повышение эффективности процессуальной деятельности, связанной с разрешением дел о нарушениях антимонопольного законодательства

Методологической основой диссертации послужил ряд общих и частных научных методов познания, 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 в рамках производства в качестве совокупности 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 рассматриваемого производства 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 законодательства, 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. Коница, 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.

Нормативную основу исследования образуют международные правовые акты, Конституция Российской Федерации, Федеральный Закон «О защите конкуренции», а также иные законодательные акты, акты высших судебных инстанций, указы Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы, федеральных органов исполнительной власти, посвященные нормативному регулированию порядка разрешения 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, фактами злоупотребления доминирующим положением, 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 данное производство 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 существенные 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 по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства, определены способы их разрешения.

На защиту выносятся следующие новые положения и положения, содержащие элементы новизны:

1. Обосновывается существование производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как самостоятельного вида административно-юрисдикционного производства, обладающего специфическим 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 факта нарушения антимонопольного законодательства, спецификой мер административного принуждения, применяемых в рамках разрешения дела и по его результатам.

2. Формулируется авторское определение производства 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, содержащего вывод о наличии или отсутствии нарушения в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии). Стадия пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам является совокупностью процессуальных действий, направленных на принятие решения по делу с учетом новых и (или) вновь открывшихся обстоятельств, обладающих существенным значением для его правильного разрешения. Стадия обжалования решения и (или) предписания является совокупностью 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 является совокупностью процессуальных действий, обеспечивающих фактическую реализацию 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, под которой следует понимать целостную, относительно самостоятельную, обладающую единством целей правового 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. Систему данных принципов 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 законодательства и отличающие его от иных производств в сфере административной юрисдикции: сочетания состязательности и процессуальной активности юрисдикционного органа, 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 посредством пресечения действий (бездействия), содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства, принятия мер по устранению их последствий, 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 антимонопольной 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 иском заявлением в случае, если предписание не исполнено ответчиком самостоятельно в установленный антимонопольным органом срок.

Теоретическая значимость диссертационного исследования 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 процесса;
- 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 служить основой для дальнейших научных изысканий.

Практическая значимость представленной диссертационной работы обусловлена наличием предложений, направленных на совершенствование положений нормативных актов, регламентирующих процессуальную дея-

тельность 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 результатов исследования осуществлялась посредством их обсуждения на научных конференциях: Пежегодная Международная научно-практическая конференция «Публичная власть: реальность и перспективы», г. Саратов, 1 ноября 2015 г.; II Международная научно-практическая конференция «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.

По тематике исследования опубликовано 17 научных статей, 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в структуре административного процесса», состоящая из четырех параграфов, посвящена анализу общетеоретических вопросов содержания понятия «производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства», рассмотрению категорий «административный процесс», «административное производство», «административно-юрисдикционное производство».

В первом параграфе «Понятие и сущность административного процесса» рассматриваются существующие в науке подходы к пониманию административного процесса: административный процесс в широком смысле (управленческая концепция) и в узком смысле (юрисдикционная концепция). Сторонники понимания административного процесса в широком смысле отождествляют его с управленческой деятельностью государственных органов и должностных лиц, в то время как сторонники юрисдикционной концепции под административным процессом понимают деятельность государственных органов по разрешению споров, применению административно-принудительных мер и реализации мер административной ответственности. По мнению автора, необходимость надлежащей правовой регламентации и соблюдения процессуальной формы требуется при осуществлении как юрисдикционной, так и управленческой деятельности органов исполнительной власти. В связи с этим автор приходит к выводу об обоснованности рассмотрения административного процесса в рамках управленческой концепции. Ад-

министративный процесс предлагается понимать как урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность органов исполнительной власти, их должностных лиц по совершению управленческих действий, применению мер административного принуждения, а также деятельность судебных органов по применению мер административного принуждения, рассмотрению и разрешению дел, вытекающих из административных и иных публичных правоотношений.

Вопрос о структуре административного процесса связан с понятием административного производства. В рамках управленческой концепции административный процесс рассматривается как совокупность административных производств. Анализ различных оснований классификации административных производств позволило определить критерий для их объединения в отдельные группы. Таким критерием выступает категория индивидуальных дел, разрешаемых в сфере государственного управления. Основываясь на указанном критерии, в составе административного процесса автор выделяет три самостоятельные группы административных производств: административно-процедурный процесс, административно-юрисдикционный процесс и административное судопроизводство.

Административно-юрисдикционный процесс включает отдельные административно-юрисдикционные производства. Рассмотрение содержания административно-юрисдикционного производства позволило выделить такие его признаки, как публичный характер; широкий круг уполномоченных органов; выполнение охранительной функции; связь с применением мер административного принуждения; строгая процессуальная форма; наличие стадий; издание особого юрисдикционного акта. На основе указанных признаков сформулировано определение административно-юрисдикционного производства как регламентированной административно-процессуальными нормами деятельности органов и должностных лиц исполнительной и судебной власти по разрешению дела (спора), связанного с реализацией мер административного принуждения.

Во втором параграфе «Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в структуре административно-юрисдикционного процесса» рассматривается соотношение процессуальной деятельности по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства и иных административно-юрисдикционных производств. Проанализированы характерные признаки деятельности по разрешению дела о нарушении антимонопольного законодательства, позволяющие рассматривать ее в качестве административно-юрисдикционной. По мнению автора, стадийный характер, наличие в структуре административных процедур, определяют правовую сущность деятельности уполномоченных органов по реагированию на факт нарушения как административного производства. От процессуальной деятельности, осуществляемой в рамках иных административно-юрисдикционных производств, такая деятельность отличается наличием специфического основания – поступления информации, свидетельствующей о признаках нарушения антимонопольного законодательства; особым порядком разрешения дела, связанного с необходимостью реализации административно-принудительных мер с целью выявления, предупреждения, пресечения нарушения антимонопольного законодательства и устранения его последствий; собственными мерами административного принуждения, применяемыми в ходе производства и по его результатам. Указанные признаки обуславливают существование в структуре административно-юрисдикционного процесса самостоятельного вида производства – производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

В третьем параграфе «Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства: понятие, сущность, содержание» анализируются признаки, выражающие самостоятельность производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в структуре административно-юрисдикционного процесса. К признакам, определяющим сущность производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, автор относит основание его возникновения, цели и задачи. Осно-

ванием 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, его своевременном предупреждении и пресечении, а также устранении негативных последствий, вызванных его совершением. К задачам производства относятся исследование обстоятельств дела, применение мер административного принуждения и обеспечение их выполнения.

К содержательной стороне производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства автором отнесены наличие собственного круга участников; административно-юрисдикционное дело, подлежащее разрешению; специфический комплекс процессуальных действий. Процессуальная деятельность участников производства направлена на объект – административно-юрисдикционное дело, основанием которого служит наличие информации о признаках нарушения антимонопольного законодательства. Правоотношения, возникающие в рамках производства, направлены на разрешение дела о нарушении антимонопольного законодательства, а также применение мер административного принуждения с целью выявления, пресечения таких нарушений и устранения их негативных последствий. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства рассматривается автором в качестве комплекса последовательных процессуальных действий, выполняемых участниками производства, которые могут быть объединены в рамки отдельных этапов процессуальной деятельности, представляющих собой стадии производства. В качестве критерия для разграничения стадий производства автор рассматривает правовой результат, подлежащий закреплению в процессуальном документе, который составляется по окончании стадии. Наличие указанного критерия позволяет выделить в рамках производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства пять самостоятельных стадий: стадию возбуждения дела; стадию рассмотрения де-

ла; стадию пересмотра решения и (или) предписания по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам; стадию обжалования решения и (или) предписания; стадию исполнения предписания.

На основе анализа сущностных и содержательных признаков производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства сформулировано определение понятия данного правового института: «производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства – это вид административно-юрисдикционного производства, состоящий в осуществлении регламентированной административно-процессуальными нормами деятельности антимонопольных органов и арбитражных судов по разрешению дела о нарушении антимонопольного законодательства и применению мер административного принуждения с целью предупреждения, выявления и пресечения нарушений антимонопольного законодательства, а также устранения негативных последствий, вызванных такими нарушениями».

В четвертом параграфе «Принципы производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства» анализируется совокупность основополагающих императивных требований, предъявляемых к содержанию правоотношений, возникающих в рамках деятельности по разрешению дел о нарушениях антимонопольного законодательства и применению мер административного принуждения. По мнению автора, место производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства в структуре административного процесса отражается на перечне его принципов. Принципы административного и административно-юрисдикционного процесса в рассматриваемом производстве конкретизируются, наполняясь внутренним содержанием, обусловленным спецификой деятельности антимонопольных органов и кругом рассматриваемых дел. К общим принципам административного процесса, находящим выражение в рассматриваемом производстве, автор относит принципы законности, публичности, охраны интересов государства и личности, оптимального сочетания единоначалия и коллегиальности, самостоятельности в принятии решения. К принципам административно-

юрисдикционного процесса, проявляющимся в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, автор относит принципы незаинтересованности субъекта, ведущего производство; непосредственности, справедливости, объективной истины, оперативности. В свою очередь, частные принципы производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства отражают правовую природу и сущность данного вида административно-юрисдикционной деятельности. В качестве таких принципов выделяются принципы сочетания состязательности и процессуальной активности юрисдикционного органа, целесообразности применения административно-принудительных мер, доказывания вины. По мнению автора, единство целей правового воздействия, стабильность, целостность, относительная самостоятельность определяют наличие у совокупности принципов производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства свойства системы взаимосвязанных элементов.

Вторая глава «Стадии производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства», состоящая из пяти параграфов, посвящена исследованию порядка осуществления процессуальной деятельности в рамках производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства.

В первом параграфе «Возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства» раскрыты особенности начальной стадии производства. В нормативно-правовом регулировании стадии возбуждения имеются недостатки, препятствующие своевременному получению информации о признаках нарушения. На основе анализа проблем, возникающих в практике антимонопольных органов при направлении требований о представлении документов, автор приходит к выводу о необходимости закрепления в Законе о защите конкуренции критериев, которым должен соответствовать мотивированный запрос о предоставлении информации (документов). Запрос антимонопольного органа следует признавать мотивированным в достаточной сте-

пени при указании в нем на нормативно-правовое и процессуальное основание истребования информации.

Одним из важнейших вопросов стадии возбуждения является проблема сущности и правового регулирования института предупреждения. Рассмотрение правовой природы предупреждения позволило сформулировать его определение 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 их последствий, либо устранения причин и условий, способствовавших совершению действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства. Автор приходит к выводу, что в нормативной регламентации процедуры выдачи предупреждения имеется ряд проблем, препятствующих его надлежащему своевременному выполнению. В связи с этим предлагается закрепить в Законе о защите конкуренции требование о необходимости получения письменного объяснения адресата предупреждения; обеспечить гарантию 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 адресатом; закрепить требование о необходимости возбуждения дела в случае повторного совершения хозяйствующим субъектом действий (бездействия), содержащих признаки нарушения, в течение шести месяцев, исчисляемых с даты выдачи первоначального предупреждения.

Во втором параграфе «Рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства» исследованы проблемы центральной стадии производства, направленной на установление и анализ фактических обстоятельств дела с целью принятия объективного и обоснованного решения, содержащего вывод о наличии или отсутствии нарушения

антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии). Одной из таких проблем является наличие пробелов в правовой регламентации порядка ознакомления участников производства с материалами дела, составляющими коммерческую тайну. Анализ существующей процедуры ознакомления участников производства с коммерческой тайной позволил прийти к выводу о наличии противоречия принципу объективной истины и принципу состязательности производства, поскольку возможность данного ознакомления любых лиц, участвующих в деле, а значит, и право на защиту своих прав и законных интересов, обусловлены наличием согласия обладателя информации, составляющей коммерческую тайну, на ознакомление с такой информацией. Поскольку возможность доступа к доказательственным материалам является гарантией обеспечения права ответчика на защиту своей позиции, предложено исключить из статьи 45.2 Закона указание возможности отказа обладателя коммерческой тайны на ознакомление с ней ответчика. Кроме того, 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.

Процессуальные действия, осуществляемые на стадии рассмотрения, связаны с обеспечением исследования доказательств. Автором отмечено, что в российском законодательстве отсутствует нормативное толкование электронных материалов и особые правила оценки, которые отличали бы их от письменных доказательств. В рамках существующего законодательного регулирования в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства любые документы и материалы, представленные в электронно-цифровой форме, рассматриваются как письменные доказательства. Однако отсутствие в Законе о защите конкуренции условий, необходимых для придания электронным материалам статуса самостоятельного доказательства, нередко является поводом для оспаривания решений, которые были вынесе-

ны с использованием таких доказательств. От письменных доказательств электронные материалы отличаются формой и способами подтверждения, в связи с чем автор приходит к выводу о необходимости закрепления в Законе о защите конкуренции статуса электронных материалов как самостоятельного вида доказательств. Под электронными материалами предложено 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.

Третий параграф «Пересмотр решения и (или) предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам» посвящен исследованию вопросов осуществления производства в случае выявления после принятия решения по делу обстоятельств, обладающих существенным значением для разрешения дела. Автор отмечает необходимость устранения пробела нормативной регламентации стадии, состоящего в отсутствии подробного перечня новых обстоятельств. В качестве данных обстоятельств предлагается рассматривать 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 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.

В четвертом параграфе «Обжалование решения и (или) предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства» проанализированы

особенности стадии, направленной на устранение нарушений норм материального и (или) процессуального права, допущенных антимонопольным органом при рассмотрении дела. Анализ существующей процедуры рассмотрения жалобы позволил прийти к выводу об отсутствии у суда и коллегиального органа ФАС России возможности противодействия процессуальным злоупотреблениям участников производства, заключающимся в представлении на стадии обжалования новых доказательств, не исследованных на стадии рассмотрения дела. В связи с этим предложено 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.

Автором отмечено, что обязательность приостановления действия предписания случае его обжалования может повлечь нарушение баланса интересов заявителя и третьих лиц, публичных интересов, либо повлечь за собой утрату возможности исполнения предписания, в связи с чем обосновывается необходимость исключения соответствующего положения из Закона о защите конкуренции. В каждом конкретном случае арбитражный суд должен решать вопрос о разумности и обоснованности приостановления действия оспариваемого предписания.

Пятый параграф «Исполнение предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства» посвящен изучению проблемных вопросов заключительной стадии производства, направленной на обеспечение реализации предписания антимонопольного органа. Анализ проблем, возникающих при исполнении предписания, позволил прийти к выводу о необходимости установления в Законе о защите конкуренции требований, предъявляемых к его содержанию. Предписание должно содержать перечень конкретных действий, направленных на его исполнение, срок и порядок их осуществления.

Автор отмечает, что существующая процедура исполнения предписания, предусматривающая необходимость обращения антимонопольного органа в суд в случае его неисполнения, противоречит принципу оперативности производства. В связи с этим обосновывается необходимость наделения антимонопольного органа полномочиями применять меры принудительного исполнения в случае, если предписание не исполнено ответчиком в добровольном порядке в установленный антимонопольным органом срок.

В заключении формулируются основные выводы и предложения, обозначаются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Статьи в рецензируемых научных изданиях,

перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки России

1. *Дехтярь И.Н.* Понятие и сущность административного процесса // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016. № 6 (113). С. 85-89. (0,53 п.л.);
2. *Дехтярь И.Н.* Актуальные вопросы применения института предупреждения антимонопольного органа // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов – Москва: Саратовский филиал Института государства и права РАН; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016. № 4. С. 147-152. (0,48 п.л.);
3. *Дехтярь И.Н.* Новые и (или) вновь открывшиеся обстоятельства как основания для пересмотра решения и предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2017. № 5. С. 92-98. (0,54 п.л.);
4. *Дехтярь И.Н.* Актуальные вопросы применения мер государственного принуждения в отношении ассоциаций (союзов) хозяйствующих субъектов в

рамках контроля за соблюдением требований антимонопольного законодательства // Вестник Российской правовой академии. Москва: РПА Минюста России, 2017. № 4. С. 81-85. (0,66 п.л.);

Статьи в иных научных изданиях

5. *Дехтярь И.Н.* Административно-юрисдикционный процесс как вид административного процесса // Единый всероссийский научный вестник. № 3 (4). Москва: Всероссийское научное содружество, 2016. С. 87-91. (0,53 п.л.);
6. *Дехтярь И.Н.* Проблемы защиты коммерческой тайны в производстве по делам о нарушениях антимонопольного законодательства // Состояние, динамика и тенденции преступности в семейно-бытовой сфере : материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (г. Горно-Алтайск, 8-9 ноября 2016 г., Горно-Алтайский государственный университет). Горно-Алтайск: Горно-Алтайский государственный университет, 2016. С. 80-82. (0,23 п.л.);
7. *Дехтярь И.Н.* Признаки нарушения антимонопольного законодательства как основания вынесения предупреждения // Сборник научных трудов по материалам VII Саратовских правовых чтений "Право, наука, образование: традиции и перспективы", посвященные 85-летию образования Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов, 29-30 сентября 2016 г., ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016. С. 172-175. (0,24 п.л.);
8. *Дехтярь И.Н.* К вопросу о законодательных гарантиях исполнения предписания антимонопольного органа // Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере защиты конкуренции: сборник научных трудов по материалам VI Международной научно-практической конференции (г. Саратов, 22 ноября 2017 г., ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2017. С. 25-28. (0,32 п.л.);

9. *Дехтярь И.Н.* Проблемы использования электронных доказательств по делу о нарушении антимонопольного законодательства // Публичная власть: реальность и перспективы: сборник научных трудов по материалам III Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (г. Саратов, 28-29 сентября 2017 г., ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2017. С. 173-176. (0,24 п.л.);
10. *Дехтярь И.Н.* Актуальные проблемы исполнения предписания антимонопольного органа хозяйствующим субъектом // Актуальные проблемы применения антимонопольного законодательства в России: материалы Всероссийской молодежной научно-практической конференции (г. Москва, 19 октября 2017 г., Московский финансово-юридический университет). Москва: Московский финансово-юридический университет, 2017. С. 139-142. (0,26 п.л.).

Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как
вид административно-юрисдикционного производства

Автореферат

Подписано в печать

Усл. печ. л. 1,2. Тираж 150 экз. Заказ

Адрес типографии