

На правах рукописи

РУКАВИШНИКОВ Сергей Михайлович

**ДОКАЗАТЕЛЬСТВА И ДОКАЗЫВАНИЕ ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ,
ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ АНТИМОНОПОЛЬНОМУ ОРГАНУ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов – 2025

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия»

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Соколов Александр Юрьевич

Официальные оппоненты: **Дугенец Александр Сергеевич**
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник центра изучения
проблем управления и организации исполнения
наказаний в уголовно-исполнительной системе
федерального казенного учреждения «Научно-
исследовательский институт Федеральной
службы исполнения наказаний»

Писенко Кирилл Андреевич
доктор юридических наук, доцент,
и.о. заведующего кафедрой «Транспортное
право» федерального государственного
автономного образовательного учреждения
высшего образования «Российский
университет транспорта»

Ведущая организация Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего
образования «Московский государственный
юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита состоится 29 мая 2025 года в 12.00 на заседании диссертационного совета 24.2.390.02, созданного на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия», по адресу: 410056, г. Саратов, ул. им. Н.Г. Чернышевского, зд. 104, стр. 1, 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/dissertation/dissert/06-12-2024-2d.pdf>).

Автореферат разослан «___» марта 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических
наук, доцент



В.В. Нырк

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Соблюдение законодательства хозяйствующими субъектами находится в зоне постоянного внимания федеральных органов исполнительной власти. При этом нарушение законодательства, которое затрагивает многие отрасли хозяйства, зачастую оказывает негативное влияние на экономику государства. Закрепление в статье 8 Конституции Российской Федерации (далее также – Конституция РФ)¹ положения о гарантированности в Российской Федерации единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции, свободы экономической деятельности, а также установление в статье 34 Конституции РФ запрета на осуществление экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, свидетельствует о том, что защита конкуренции является одной из важнейших задач государства. Такое нарушение антимонопольного законодательства, как злоупотребление доминирующим положением, может приводить к ограничению конкуренции на товарном рынке, устранению конкуренции, ущемлению интересов хозяйствующих субъектов в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей. Несоблюдение законодательства в сфере осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд нередко приводит к неэффективному расходованию бюджетных средств. Это обуславливает важность своевременного выявления и устранения указанных нарушений, занимает особое место при осуществлении государственного контроля.

Контроль за соблюдением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, законодательства о рекламе, антимонопольного законодательства относится к компетенции Федеральной антимонопольной службы (далее также – ФАС России, антимонопольный орган). Важнейшую роль в предупреждении и пресечении правонарушений играет Кодекс Российской Федерации об

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398; 2020, № 11, ст. 1416.

административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹. ФАС России при выявлении административных правонарушений в процессе осуществления контрольной функции рассматривает дела об административных правонарушениях, привлекая виновных лиц к административной ответственности. Антимонопольным органом ежегодно возбуждаются десятки тысяч дел об административных правонарушениях, половину из которых составляют дела об административных правонарушениях в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. В 2023 году ФАС России за нарушение законодательства Российской Федерации в указанной сфере возбуждено 25785 дел об административных правонарушениях², в 2022 году - 26563 дела, в 2021 году - 27070 дел³. За ними в порядке убывания следуют дела об административных правонарушениях, связанных с нарушением антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, законодательства о закупках отдельными видами юридических лиц⁴.

Вместе с тем цели по предупреждению и пресечению правонарушений могут быть не достигнуты как в связи с имеющимися проблемами административно-правового регулирования доказывания при производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, так и в результате совершения ошибок при осуществлении правоприменительной деятельности в определении предмета доказывания, неучета специфических особенностей доказательств и доказывания при рассмотрении дел.

При обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях по указанным категориям дел в ряде случаев судами выносятся решения об отмене данных постановлений именно из-за

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 22 июня 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч.1), ст.1; 2024. № 26, ст. ст. 3554.

² См.: Итоговый доклад к расширенному заседанию Коллегии ФАС России 14–17 мая 2024 г. URL: <https://fas.gov.ru/documents/689586> (дата обращения: 11.07.2024).

³ См.: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2022 год. URL: <https://fas.gov.ru/documents/689041> (дата обращения: 27.06.2023).

⁴ См.: Доклады о состоянии конкуренции в Российской Федерации // Сайт Федеральной антимонопольной службы. Подраздел «Доклады» раздела «Документы» [Электронный ресурс]. URL: https://fas.gov.ru/documents/type_of_documents/documenty_doklady (дата обращения: 11.07.2024).

недоказанности антимонопольным органом состава вменяемого административного правонарушения¹.

Необходимость выявления и изучения проблем, возникающих при осуществлении доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе и в сфере осуществления закупок, разработка необходимых положений и рекомендаций, направленных на устранение имеющихся недостатков, обуславливает актуальность изучения процесса доказывания и доказательств в производстве по данным категориям дел.

Степень научной разработанности темы и теоретическая основа исследования. Проблемы, возникающие в связи с осуществлением административно-юрисдикционной деятельности, вопросы доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях рассматривались в работах Д.Н. Бахраха, Ф.П. Васильева, Д.В. Горбунова, В.В. Дорохина, А.С. Дугенца, С.М. Зубарева, Т.В. Казиной, А.И. Каплунова, Н.М. Кониной, Т.М. Куценко, А.В. Мартынова, О.В. Панковой, Б.В. Россинского, А.Ю. Соколова, Ю.Н. Старилова, С.И. Чушкина, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова, О.А. Ястребова и др.

Вопросам административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, в сфере осуществления закупок уделяли внимание в своих исследованиях М.Н. Барина, Н.А. Барин, И.В. Башлаков-Николаев, Л.Н. Борисова, И.Н. Дехтярь, Д.И. Елканова, А.Б. Кашеваров, А.Ю. Кинев, З.К. Кондратенко, К.С. Кротов, Л.В. Куншина, И.В. Курлевский, Ю.Б. Лавров, А.Г. Липатов, А.Н. Лукина, А.С. Мильский, А.В. Молчанов, Н.А. Морозова, Г.В. Огрина, К.А. Писенко, А.Ю. Соколов, Г.С. Спирчагов, С.С. Суменков, Е.Е. Титов, В.А. Тищенко, К.Ю. Тотьев, А.Е. Юрицын и другие авторы.

¹ См., например: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 марта 2022 года по делу № А69-1152/2021; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 11 февраля 2022 года по делу № А67-7891/2021; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 апреля 2021 года по делу А65-37371/2019; Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 12 октября 2021 года по делу № А12-17711/2021; Решение Арбитражного суда Оренбургской области от 14 октября 2020 года по делу № А47-21531/2019 // [сайт]. URL: <https://kad.arbitr.ru/> (дата обращения: 19.05.2022).

Проведенный анализ научной литературы показал, что на уровне диссертаций вопросы доказательств и доказывания по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушением антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, в сфере осуществления закупок, комплексно не изучались. Диссертационные работы затрагивали либо общие вопросы доказательств и доказывания при производстве по делу об административном правонарушении¹, либо доказательства и доказывание при производстве по делам иных категорий². В диссертациях, посвященных теме ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, вопросы доказательств и доказывания занимают незначительный объем³.

Представленная работа является первым специальным исследованием правового регулирования общественных отношений в процессе доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, на основе анализа правоприменительной практики по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок.

¹ *Васильев Ф.П.* Доказывание по делу об административном правонарушении: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 403 с.; *Казина Т.В.* Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 226 с. и другие.

² *Бабаян К.А.* Совершенствование доказывания по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 2015. 220 с.; *Нобель А.Р.* Доказательства по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды: дис. ... канд. юрид. наук. Киров, 2014. 182 с.; *Горбунов Д.В.* Доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 26 с. и другие.

³ *Дехтярь И.Н.* Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как вид административно-юрисдикционного производства : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2018. 275 с.; *Титов Е.Е.* Административная ответственность за нарушения антимонопольного законодательства РФ: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2015. 250 с.; *Евсиков А.М.* Административная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 18 с. и другие.

Предметом исследования является совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в процессе доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок, правоприменительная практика по указанным категориям дел, а также научные положения, раскрывающие сущность процесса доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка и обоснование положений, образующих теоретическую основу доказывания по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, и формулирование предложений, направленных на совершенствование административно-правового регулирования доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок.

Цель исследования достигается путем решения следующих задач:

- сформулировать дефиницию доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу;
- определить сущность процесса доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок;
- сформулировать предложения, реализация которых позволит устранить факторы, негативно влияющие на процесс доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок;
- определить основные принципы, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях;
- выявить проблемы в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, и предложить пути их устранения;

- разработать рекомендации, направленные на совершенствование норм, регулирующих производство по делам об административных правонарушениях.

Методологическая основа диссертации включает общенаучные и частнонаучные методы исследования (формально-логический, системного анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический), применение которых позволило решить поставленные задачи.

Использование формально-логического метода обеспечило возможность изложить материал, сформулировать определения понятий, имеющих значение для диссертационного исследования, сформировать выводы.

При помощи метода системного анализа были изучены принципы административного права, особенности доказательств по делу об административном правонарушении, особенности доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях.

Применение сравнительно-правового метода позволило изучить и проанализировать теоретические положения и правовые нормы по вопросам доказательств и доказывания в различных процессуальных отраслях права.

Формально-юридический метод использовался для выявления недостатков текстов правовых норм и дачи предложений по совершенствованию Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и других нормативных правовых актов.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и иные федеральные законы и нормативные правовые акты.

Эмпирической база исследования включает административную практику по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок ФАС России, территориальных управлений ФАС России, материалы судебной практики по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, статистические данные, приведенные в докладах ФАС России за 2017 - 2023 годы.

Кроме того, был использован личный опыт работы автора в Федеральной антимонопольной службе на должностях специалиста отдела антимонопольного контроля, заместителя руководителя территориального

управления - начальника отдела контроля за соблюдением антимонопольного и биржевого законодательства, анализа товарных рынков и регулирования деятельности естественных монополий на транспорте и в связи.

Научная новизна диссертации. В работе впервые проведено комплексное исследование проблематики, связанной с доказательствами и доказыванием по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу.

В диссертации определены основные принципы, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

Автором доказывается необходимость отнесения к самостоятельному виду доказательств «иных материалов» (компьютерные программы, материалы, созданные посредством цифровой записи, и т.п.). Сформулирован авторский вариант классификации доказательств по источнику происхождения.

В работе проведена классификация действий (бездействия), которые являются противодействующими доказыванию в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, по форме поведения субъекта противодействия и по времени противодействия, а также лиц, являющихся субъектами противодействия доказыванию, по основанию причастности к производству по делу об административном правонарушении.

Автором выработано положение о необходимости замены абсолютно-определенных санкций на относительно-определенные, позволяющие дифференцировать административную ответственность по составам административных правонарушений, которые подведомственны антимонопольному органу, разработан специальный состав административного правонарушения, направленный на предотвращение случаев предоставления антимонопольному органу доказательств, не соответствующих действительности, и другие.

На защиту выносятся следующие новые положения и положения, имеющие признаки научной новизны:

1. Формулируются авторские определения понятия доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу.

Доказательствами по делу об административном правонарушении, подведомственному антимонопольному органу, являются процессуально закрепленные фактические данные, на основании которых должностное лицо антимонопольного органа, в производстве которого находится дело, устанавливает обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении.

Доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, – это процесс, включающий в себя стадии собирания, исследования, оценки и использования доказательств, целью которого является установление субъектами производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок истины по делу.

2. Обосновывается существование двухуровневой системы принципов, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, как целостной, обладающей единой направленностью, относительной самостоятельностью и статичностью совокупности основополагающих требований при осуществлении производства по делу об административном правонарушении. Первый уровень данной системы составляют универсальные принципы: равенства перед законом, презумпции невиновности, законности, справедливости, обеспечения права на защиту, правовой определенности. Второй уровень исследуемой системы образуют специальные принципы: поступательности, экстерриториальности, приоритета норм, регулирующих сферу закупок.

Выявление системы указанных принципов позволит избежать ошибок при производстве по делу, а также обеспечить всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела.

3. Предлагается установление за административные правонарушения в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд относительно-определенных санкций, позволяющих антимонопольному органу учитывать при назначении административного наказания характер совершенного административного правонарушения и другие обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении. Реализация

указанного предложения будет способствовать преодолению формального подхода должностных лиц антимонопольного органа, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении, к установлению и доказыванию ряда обстоятельств, предусмотренных статьей 26.1 КоАП РФ.

4. Аргументируется необходимость выделения в отдельный вид доказательств по делу об административном правонарушении «иных материалов», поскольку они не входят в перечень фактических данных, которые могут являться доказательствами по делу об административном правонарушении, подведомственному антимонопольному органу. К данной категории предлагается относить доказательства, не являющиеся по источнику происхождения личными, вещественными или документами. В качестве «иных материалов» могут рассматриваться любые фактические данные, если они содержат сведения, имеющие значение для дела (компьютерные программы, материалы, созданные посредством цифровой записи).

5. Обосновывается целесообразность исключения из числа субъектов административной ответственности:

1) лица, разместившего в составе одного лота, объекта закупки товары, работы, услуги технологически и функционально не связанные между собой, если такое действие не приводит к ограничению конкуренции;

2) лица, выступающего в отношении одной и той же рекламы рекламодателем, рекламопроизводителем и рекламораспространителем, если данный субъект уже был подвергнут административному наказанию за нарушение законодательства о рекламе в отношении одной и той же рекламы.

Предлагаемые изменения направлены на формирование законодательных предпосылок для доказывания указанных обстоятельств должностными лицами антимонопольного органа при осуществлении производства по соответствующим делам об административных правонарушениях.

6. Аргументируется необходимость установления специального состава правонарушения, состоящего в заведомо ложном пояснении специалиста, заключении эксперта при осуществлении производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства, производстве по делу об административном правонарушении, связанном с нарушением антимонопольного законодательства.

7. Выдвинуто предложение об установлении требования об условиях хранения электронных носителей информации, являющихся доказательствами по делам об административных правонарушениях, обеспечивающих их сохранность и сохранность содержащейся на них информации, а также исключающих возможность ознакомления с указанной информацией для посторонних лиц.

К названным условиям хранения электронных носителей информации следует отнести содержание их в сейфе или закрываемом шкафу в служебном помещении антимонопольного органа, отсутствие воздействия на них высоких и низких температур, влаги и агрессивных сред, сильных магнитных и электрических полей.

8. Предложена классификация лиц, являющихся субъектами противодействия доказыванию в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, по основанию причастности к производству по делу об административном правонарушении (лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; лица, являющиеся участниками дела об административных правонарушениях; лица, не являющиеся участниками дела об административных правонарушениях).

Данная классификация позволяет установить достоверность и весомость доказательств при их оценке должностным лицом антимонопольного органа, осуществляющим производство по делу об административном правонарушении.

9. Предложена классификация действий, которые являются противодействующими доказыванию в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, по форме поведения субъекта противодействия (активные или пассивные) и по времени противодействия (совершаемые до или после возбуждения дела об административном правонарушении). Категория «противодействие доказыванию» определена как деятельность, препятствующая установлению истины по делу.

Указанная классификация имеет значение для определения последовательности действий должностного лица антимонопольного органа, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, по поиску и получению доказательств, перспектив их

обнаружения, необходимости взаимодействия указанного лица с правоохранительными органами и принятия им решения о необходимости проведения упреждающих мероприятий.

10. Аргументируется необходимость введения правила о недопустимости обоснования вынесенного постановления по делу об административном правонарушении только доказательствами, отнесенными к категории «для служебного пользования», с которыми лица, участвующие в рассмотрении дела, не могут ознакомиться.

Реализация указанного предложения позволит обеспечить законность в административно-юрисдикционной деятельности антимонопольного органа, поскольку невозможность знакомиться с доказательствами не позволяет лицу использовать все законодательно предусмотренные средства для своей защиты.

Теоретическая значимость исследования заключается во внесении вклада в развитие научных знаний в области административной ответственности, административно-правового регулирования доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок и проявляется в том, что в диссертации:

- сформулированы авторские определения понятий доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу;
- обосновано существование системы принципов, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу;
- определены основные принципы, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях;
- доказывается необходимость отнесения «иных материалов» к самостоятельному виду доказательств;
- проведена классификация доказательств по источнику происхождения;
- проведена классификация действий (бездействия), которые являются противодействующими доказыванию в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному

органу, по форме поведения субъекта противодействия и по времени противодействия;

- сформулировано авторское определение понятия «поставка товара при выполнении работ, оказании услуг», учитывающее особенности поставки товара в ходе выполнения работ или оказания услуг и влияющее на наличие состава административного правонарушения в сфере закупок.

Результаты диссертации могут быть использованы при проведении дальнейших исследований проблематики доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях.

Практическая значимость исследования заключается в разработке предложений по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях, о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Сформулирована рекомендация о замене в КоАП РФ абсолютно-определенных санкций на относительно-определенные, позволяющих антимонопольному органу учитывать при назначении административного наказания характер совершенного административного правонарушения и другие обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении. Разработан специальный состав административного правонарушения, направленный на предотвращение случаев предоставления антимонопольному органу доказательств, не соответствующих действительности.

Содержащиеся в работе выводы и предложения могут быть использованы в законотворческой деятельности при подготовке изменений и дополнений норм КоАП РФ, разработке проекта Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; в практической деятельности Федеральной антимонопольной службы и других правоприменительных органов; при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Административная ответственность», проведении специальных курсов повышения квалификации для лиц, возбуждающих и рассматривающих дела об административных правонарушениях, специалистов в сфере закупок и других.

Апробация результатов исследования и использование их в практической деятельности осуществлялось по следующим направлениям:

– опубликование двадцати одной научной работы, в том числе девяти в рецензируемых научных изданиях, перечень которых утвержден Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации;

– участие в научных и научно-практических конференциях: Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере защиты конкуренции: VII Международная научно-практическая конференция (г. Саратов, 10 октября 2018 г.); IV Ежегодные Саратовские административно-правовые чтения: международная научно-практическая конференция (г. Саратов, 11-12 октября 2018 г.); Современная конкуренция: состояние, проблемы и тренды развития: международная научно-практическая конференции (г. Уфа, 15 ноября 2018 г.); Государство и право: проблемы и перспективы совершенствования: международная научная конференция (г. Курск, 27 ноября 2018 г.); Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 – 2020 годы: Научно-практическая конференция по конкурентному праву (г. Москва, 19 февраля 2019 г.); Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере защиты конкуренции: VIII Международная научно-практическая конференция (г. Саратов, 28 ноября 2019 г.); Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России: IX Международная научно-практическая конференция (г. Москва, 4 июня 2020 г.); Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: II Международная научно-практическая конференция (г. Саратов, 24-25 сентября 2020 г.); Проблемы законодательного обеспечения цифровых государственных и муниципальных закупок: I Международная научно-практическая конференция (г. Саратов, 17 декабря 2020 г.); Состояние и развитие законодательства о защите конкуренции: Международная научно-практическая конференция (г. Санкт-Петербург, 5 февраля 2021 г.); I Саратовский международный юридический форум (г. Саратов, 8 июня 2021 г.); Прокуратура России в XXI веке: стратегические задачи и пути их реализации: I Международный научно-практический форум, посвященный 300-летию Прокуратуры России и 25-летию Института прокуратуры (г. Саратов, 26 ноября 2021 г.); Тенденции развития транспортного законодательства: междисциплинарный аспект:

I Всероссийская научно-практическая конференция (г. Саратов, 18 марта 2022 г.); Вызовы информационного общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: 3.0 Международная научно-практическая конференция (г. Саратов, 15 - 16 сентября 2022 г.); Судебная система современной России: сохраняя прошлое, создавая будущее: II Саратовский юридический форум (г. Саратов, 21 - 22 декабря 2022 г.); Вызовы информационного общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: 4.0 Международная научно-практическая конференция (г. Москва, 24 - 25 мая 2023 г.); Публичная власть в современной России: реальность и перспективы: Научно-практическая конференция в рамках III Саратовского юридического форума «Законотворческая политика и правоприменение в современной России» (г. Саратов, 8 июня 2023 г.); Международная научно-практическая конференция «Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы» (г. Саратов, 6 июня 2024 г.);

– обсуждение диссертации на кафедре административного и муниципального права имени профессора Василия Михайловича Манохина ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» с получением рекомендации к защите.

Материалы научного исследования используются в учебном процессе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административный процесс», «Административная ответственность», реализации программ повышения квалификации «Контрактная система в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд», «Правовые основы управления государственными и муниципальными закупками».

Структура диссертации сформирована на основе заявленной проблематики, объекта и предмета исследования. Диссертация содержит введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, библиографию и приложение.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации; раскрывается степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; указываются методологические, теоретические и эмпирические основы работы; аргументируется научная новизна, определяются теоретическая и практическая значимость исследования; формулируются положения, выносимые на защиту; приводятся сведения об апробации полученных результатов исследования.

Первая глава «Общая характеристика доказательств и доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу», состоящая из трех параграфов, посвящена анализу общетеоретических вопросов, связанных с доказательствами и доказыванием при производстве по делам об административных правонарушениях.

В первом параграфе «Понятие и классификация доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу», анализируются нормы КоАП РФ, процессуальных кодексов Российской Федерации, мнения ученых-правоведов по вопросу содержания понятия «доказательство», исследуются аспекты доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях, изучаются существующие в российской науке административного права виды классификации доказательств, рассматриваются особенности и свойства доказательств различных видов.

Проведенное исследование позволило сформулировать авторское определение понятия доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу: это процессуально закрепленные фактические данные, на основании которых должностное лицо антимонопольного органа, в производстве которого находится дело, устанавливает обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении.

Развитие сферы информационных технологий выявило необходимость классифицировать доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях по источнику происхождения на личные доказательства, вещественные доказательства, документы и иные материалы.

Дополнительно к имеющимся в настоящее время видам классификаций автором предлагается новая классификация доказательств, выделяемых в зависимости от времени их процессуального закрепления. Особенность привлечения к ответственности за нарушения антимонопольного законодательства позволяет разделить доказательства на имеющиеся на момент возбуждения дела об административных правонарушениях и отсутствующие на момент возбуждения дела об административных правонарушениях.

Во втором параграфе «Общая характеристика доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу» рассматриваются мнения ученых по вопросу содержания понятия «доказывание», исследуются положения КоАП РФ, определяющие предмет доказывания, правовое регулирование правоотношений в процессе доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, выявляются особенности доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок, анализируются аспекты противодействия доказыванию.

Проведенное изучение понятия и сущности доказывания позволило сформулировать авторское определение понятия доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу: это процесс, включающий в себя стадии собирания, исследования, оценки и использования доказательств, целью которого является установление субъектами производства по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок истины по делу.

В ходе исследования выявлена особенность, присущая всем категориям дел об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, заключающаяся в не предоставлении лицам, участвующим в рассмотрении дела, для ознакомления документов, которые отнесены к категории «для служебного пользования».

Выявлена необходимость установления специального состава правонарушения, направленного на предотвращение случаев предоставления

доказательств, не соответствующих действительности, сформулированы предложения по внесению соответствующих изменений в КоАП РФ.

Проведенный анализ позволил классифицировать действия, которые являются противодействующими доказыванию в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, по форме поведения субъекта противодействия и по времени противодействия, а также лиц, являющихся субъектами противодействия доказыванию, по основанию причастности к производству по делу об административном правонарушении.

В третьем параграфе «Принципы доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу» изучаются закрепленные в КоАП РФ принципы, оценивается необходимость дополнения имеющегося перечня применительно к особенностям доказывания по делам об административных правонарушениях, определяются основные принципы, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

Проведенный анализ содержащихся в КоАП РФ правовых норм показал, что данный нормативный правовой акт содержит в себе принципы равенства перед законом (статья 1.4); презумпции невиновности (статья 1.5); законности (статья 1.6); ведения производства по делам об административных правонарушениях на государственном языке Российской Федерации (статья 24.2); открытого рассмотрения дел об административных правонарушениях (статья 24.3); обеспечения права на защиту (статья 25.1). Другие принципы в тексте КоАП РФ нормативно не зафиксированы. Выявлена необходимость дополнения имеющегося перечня принципов принципом справедливости.

В качестве основных принципов доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях автором определены принципы равенства перед законом, презумпции невиновности, законности, справедливости, обеспечения права на защиту, правовой определенности.

Автором обосновано существование двухуровневой системы принципов, которыми надлежит руководствоваться при оценке доказательств и доказывании в ходе производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу.

Вторая глава «Особенности доказывания по отдельным категориям дел об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу», состоящая из трех параграфов, посвящена исследованию особенностей доказывания по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции, рекламы и осуществления закупок.

В первом параграфе «Особенности доказывания по делам об административных правонарушениях в области защиты конкуренции» рассмотрены особенности доказывания по делам об административных правонарушениях указанной категории.

В ходе исследования установлено, что доказывание объективной стороны составов административных правонарушений, связанных с нарушением антимонопольного законодательства, имеет ярко выраженные особенности, поскольку антимонопольное законодательство содержит большое количество оценочных понятий (злоупотребление доминирующим положением, ограничение конкуренции, недобросовестная конкуренция и другие). В результате решение о том, является рассматриваемое действие правонарушением или не является таковым, относится на усмотрение правоприменителя.

Автором отмечается, что ведущую роль при доказывании факта заключения антиконкурентного соглашения, осуществления недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий занимают косвенные доказательства.

Автором обращается внимание, что при доказывании факта недобросовестной конкуренции антимонопольному органу надлежит рассматривать вопрос о необходимости назначения экспертизы, получения пояснения специалиста, проведения опроса потребителей.

Во втором параграфе «Особенности доказывания по делам об административных правонарушениях в области рекламы» рассмотрены особенности доказывания по делам об административных правонарушениях указанной категории, подведомственных антимонопольному органу.

На основании анализа правоприменительной практики автором делается вывод о том, что квалификация объективной стороны состава административного правонарушения по статье 14.3 КоАП РФ, образующей состав большинства правонарушений в области рекламы, может вызывать

трудности в правоприменении. По мнению автора, проблема заключается в следующем. Правовая норма в части 1 статьи 14.3 КоАП РФ изложена бланкетным способом, а недостающие сведения об ее элементах находятся в законодательстве о рекламе. Вместе с тем нормы законодательства о рекламе подвергаются постоянным корректировкам. Так, с момента принятия Федерального закона «О рекламе»¹ в 2006 году по состоянию на 1 июля 2024 года в него были внесены различные изменения и дополнения 89 федеральными законами, в том числе 6 - в 2022 году, 4 - в 2023 году и 3 - в первом полугодии 2024 года. Появление новых норм или изменение действующих обуславливает необходимость правильного трактования современных положений законодательства в процессе доказывания. Предлагаемые автором пути решения проблемы, позволяющие уменьшить количество ошибок, допускаемых должностными лицами антимонопольного органа при доказывании по делам об административных правонарушениях: издание методических рекомендаций на основе обобщения административной и судебной практики, прохождение курсов повышения квалификации сотрудниками антимонопольного органа.

Автором обращается внимание на необходимость рассмотрения антимонопольным органом вопроса о назначении экспертизы для доказывания некоторых обстоятельств, например, что информация, содержащаяся в рекламе, не воспринимается потребителем.

Особенностью ряда дел об административных правонарушениях указанной категории является ситуация, когда рекламодателем, рекламопроизводителем и рекламораспространителем одновременно может являться одно и то же лицо. Проведенный анализ правовых норм общей части КоАП РФ и составов административных правонарушений, связанных с нарушением законодательства о рекламе, закрепленных за антимонопольным органом (части 1 - 14 ст. 14.3, части 4 и 5 ст. 14.3.1, части 1, 3 - 5 ст. 14.38, ст. 19.31 КоАП РФ), свидетельствует об отсутствии в КоАП РФ запрета двойного привлечения лица к административной ответственности за нарушение законодательства о рекламе. Предлагается закрепить в КоАП РФ положение о том, что если при назначении административного наказания за нарушение

¹ Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» (ред. от 23 апреля 2024 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12, ст. 1232; 2024. № 18, ст. 2411.

законодательства о рекламе специальный субъект, совершивший правонарушение, выступает в отношении одной и той же рекламы рекламодателем, рекламопроизводителем и рекламораспространителем, то за соответствующее правонарушение он не подлежит привлечению к административной ответственности повторно.

В третьем параграфе «Особенности доказывания по делам об административных правонарушениях в области осуществления закупок» рассмотрены особенности доказывания по делам об административных правонарушениях указанной категории, подведомственных антимонопольному органу.

В ходе исследования установлено, что доказывание объективной стороны составов административных правонарушений в области осуществления закупок характеризуется необходимостью усмотрения контролирующего органа, которое обусловлено непрерывным изменением действующего законодательства, регламентирующего поведение заказчиков, участников закупок и других лиц, взаимодействующих в указанной сфере. Поскольку правоприменительная практика в условиях постоянных изменений позволяет выработать только общие ориентиры, автором отмечается принятие территориальными управлениями ФАС России в ряде случаев противоположных решений при одинаковых обстоятельствах, что влечет за собой необоснованное привлечение лиц к административной ответственности. Предложены пути устранения проблем.

Проведенный анализ особенностей доказывания по делам об административных правонарушениях в области осуществления закупок позволил выявить недостатки действующего законодательства. Одной из причин, оказывающих негативное влияние на процесс доказывания при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу, является принятие нормативных правовых актов с недостаточной проработкой понятийного аппарата. Выявление таких дефектов и внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты обеспечит единообразное понимание правовых норм, исключит необходимость толкования антимонопольным органом различных понятий. Предложенный автором подход к решению данной проблемы предусматривает включение в принятые федеральные законы статей «Понятия, используемые в законе», а

также дополнение уже имеющегося перечня понятий в ранее принятых нормативных правовых актах. По мнению автора, последовательное и целенаправленное решение проблемы терминологической неопределенности позволит снизить как количество нарушений в сфере закупок, так и количество случаев необоснованного привлечения лиц к административной ответственности.

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

В приложении к диссертационному исследованию автором изложены предлагаемые изменения в КоАП РФ и другие нормативные правовые акты.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Статьи в рецензируемых научных изданиях,

перечень которых утвержден ВАК при Минобрнауки России

1. *Рукавишников С.М.* Об установлении формы вины по делам об административных правонарушениях, подведомственным антимонопольному органу // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 3 (128). С. 121-126. (0,5 п.л.);

2. *Рукавишников С.М.* К вопросу о дроблении государственной и муниципальной закупки // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Том 16, № 2. С. 240-244. (0,58 п.л.);

3. *Рукавишников С.М.* Противодействие доказыванию в производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственных антимонопольному органу // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 4. С. 88-93. (0,35 п.л.);

4. *Рукавишников С.М.* Новеллы в области импортозамещения: минимальная доля закупок российских товаров // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 1. С. 234-239. (0,35 п.л.);

5. *Рукавишников С.М.* Вопросы привлечения должностных лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 4.1 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Том 18, № 1. С. 55-64. (1,16 п.л.);

6. *Рукавишников С.М.* Проблемные вопросы привлечения к административной ответственности в сфере закупок // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 1(138). С. 118-123. (0,5 п.л.);

7. *Рукавишников С.М.* Административная ответственность эксперта в сфере антимонопольного законодательства // Конкурентное право. 2021. № 2. С. 28-31. (0,46 п.л.);

8. *Рукавишников С.М.* Обжалование акта проверки антимонопольного органа // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 4. С. 252-256. (0,3 п.л.);

9. *Рукавишников С.М.* Использование антимонопольным органом доказательств, отнесенных к категории «Для служебного пользования» // Конкурентное право. 2024. № 4. С. 34-36. (0,35 п.л.);

Статьи в иных научных изданиях

10. *Рукавишников С.М.* О недобросовестной конкуренции при подаче страховщиками ценовых предложений по ОСАГО // Право. Законодательство. Личность. 2018. № 1 (26). С. 26-31. (0,4 п.л.);

11. *Рукавишников С.М.* Особенности доказывания при привлечении к административной ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок // Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти: сборник научных трудов по материалам IV Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений (Международная научно-практическая конференция) (Саратов, 11-12 октября 2018 г.) / под ред. А.Ю. Соколова ; [редкол.: А.Ю. Соколов и др.]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».- Саратов : «ИП Коваль Ю.В.», 2018. С. 112-114. (0,2 п.л.);

12. *Рукавишников С.М.* О дроблении закупки // Государство и право: проблемы и перспективы совершенствования: сборник научных трудов Международной научной конференции (27 ноября 2018 года) / редкол.: А.А. Горохов (отв. ред.); Юго-Зап. гос. ун-т, Курск, 2018. С. 197-199. (0,2 п.л.);

13. *Рукавишников С.М.* Антиконтурентное соглашение между участниками торгов при осуществлении закупок в электронной форме: особенности доказывания // Право. Законодательство. Личность. 2019. № 1 (28). С. 10-15. (0,43 п.л.);

14. *Рукавишников С.М.* О принципах в административном праве // Право. Законодательство. Личность. 2020. № 1-2 (30-31). С. 5-10. (0,43 п.л.);

15. *Рукавишников С.М.* Использование цифровых технологий при доказывании картеля // Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций : коллективная монография : в 2 т. / под ред. Н.Н. Ковалёвой; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2020. Т. 2. С. 110-114. (0,3 п.л.);

16. *Рукавишников С.М.* Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2016 года № 925: проблемы применения и пути решения // Публичная власть в современной России: проблемы и перспективы : сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РСФСР Василия Михайловича Манохина (VII Саратовские административно-правовые чтения) (8 июня 2021 г., Саратов) / [под общ. ред. А.Ю. Соколова ; редкол.: А.Ю. Соколов и др.] ; Саратовская государственная юридическая академия ; Саратовский филиал ФГБУН «Институт государства и права РАН». – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2021. С.260-263 (0,23 п.л.);

17. *Рукавишников С.М.* Проблемы квалификации и доказывания нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок // Человек и право – XXI век : альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии. Материалы I Международного юридического форума, посвященного 300-летию Прокуратуры России и 25-летию Института прокуратуры. В 2-х частях, Саратов, 08 декабря 2021 года. – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2021. Часть 2. С. 124-130 (0,5 п.л.);

18. *Рукавишников С.М.* Срок оплаты в сфере закупок и административная ответственность за его нарушение // Предпринимательское право: прикосновение к науке : сборник научных работ. Вып. 7 / отв. ред. С. Ж. Соловых, О. Н. Ермолова ; Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2022. С. 26-28. (0,2 п.л.);

19. *Рукавишников С.М.* Использование цифровых технологий для выявления и доказывания нарушений антимонопольного законодательства // Вызовы информационного общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций : Монография по материалам 3.0 международной научно-практической конференции / Е. Н. Абанина, М. А.

Агаларова, Д. А. Агапов [и др.]. – Саратов : Саратовская государственная юридическая академия, 2022. С. 400-403. (0,23 п.л.);

20. *Рукавишников С.М.* Административная ответственность субъектов предпринимательства за нарушение законодательства в сфере осуществления закупок // Предпринимательское право: прикосновение к науке : Сборник научных работ. – Саратов : Саратовская государственная юридическая академия, 2023. С. 33-37. (0,29 п.л.);

21. *Рукавишников С.М.* Нарушение законодательства о рекламе: проблемные аспекты // Право и государственность. 2024. № 3(4). С. 59-63. (0,58 п.л.).