Дехтярь Иван Николаевич. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства как вид административно-юрисдикционного производства: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Дехтярь Иван Николаевич;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»], 2018

**Введение к работе**

**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 монополийнередко 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 обусловливает необходимость их эффективного предупреждения, выявления и пресечения. Отмечается увеличение количества возбужденных дел по признакам нарушения запрета на ограничивающие конкуренцию соглашения и согласованные действия на 14 %; число фактов недобросовестной конкурен-

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

4 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** **те-**

**мы.**Исследованиеадминистративно-правовых вопросов борьбы с противоправной 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:  
(дата обращения: 21.06.2018).

2 См.: Там же.

5 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, осуществляемуюантимонопольными 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-

6 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

7 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, обладающихсвойствами 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 натрудах отечественных ученых-правоведов в области общей теории права: С.С. Алексеева, М.И. Бай-тина, С.Н. Братуся, В.Л. Кулапова, Н.И. Матузова, A.B. Малько, И.С. Само-щенко, Г.Ф. Шершеневича, В.Ф. Яковлева; административного права и административно-процессуального права:С.Б. Аникина, Д.Н. Бахраха, И.А. Га-лагана, В.М. Горшенева, А.А. Демина,А.С. Дугенца,Ю.М. Козлова, Н.М. Ко-нина,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 отдель-ныхтрудах в сфере антимонопольного законодательства и конкурентного

8 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

9 законодательства, выявлены сущностные признаки и элементы его содержания.

Автором обозначены общие и специфические черты процессуального порядка разрешения дел онарушениях 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 органматериалов, 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.

10  
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 решенияи (или) предписания по

новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам является совокупностью

процессуальных действий, направленных напринятие 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

11 предписанием с целью пресечения нарушения, устранения его последствий и

предупреждения совершения нарушений антимонопольного

законодательства.

1. 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 законодательств и отличающие его от иных производств в сфере административной юрисдикции: сочетания состязательности и процессуальной активности юрисдикционного органа, целесообразности применения мер административного принуждения, доказывания вины.
2. 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

12 совершению действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения

антимонопольного законодательства.

1. Доказывается необходимость отнесенияэлектронных 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.
2. 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.
3. 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.

13  
9. Доказывается необходимость наделения антимонопольного

органа полномочиями по применению мер принудительного исполнения

предписания без предварительного обращения в арбитражный суд с исковым

заявлением в случае, если предписание не исполнено ответчиком

самостоятельно в установленный антимонопольным органом срок.

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования заключается ванализе, 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 наукиадминистративно-процессуального права имо-гут служить основой для дальнейших научных изысканий.

**Практическая значимость** представленной диссертационной работы обусловленаналичием предложений, направленных на совершенствование-положений нормативных актов, регламентирующих процессуальнуюдея-

14 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». Cформулированные 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: IIежегодная 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.