

<https://doi.org/10.5281/zenodo.10037712>

УДК 342

Науменко Т.И.

Науменко Татьяна Ивановна, Крымский филиал ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия», 295051, г. Симферополь, ул. Павленко, 5. E-mail: tanya.naum.yan@yandex.ru.

Отдельные вопросы института предупреждения антимонопольного органа

Аннотация. Антимонопольный орган как инструмент государственного антимонопольного контроля привлекает лиц, виновных в нарушении антимонопольного законодательства, к административной ответственности, а также выполняет функцию предупреждения совершения административных правонарушений в сфере конкуренции. Последняя имеет важное значение для нормального функционирования рынка, так как негативные последствия, которые могут возникнуть в результате нарушения антимонопольного законодательства, могут затрагивать интересы потребителей, конкурентов виновного лица, государства и общества в целом. Поэтому профилактика нарушений в данной сфере должна иметь приоритет в деятельности антимонопольного органа. В статье рассматривается предупреждение как функция антимонопольной службы, а также предупреждение и предостережение как инструменты выполнения данной функции; анализируются цели данных институтов и случаи их использования, а также некоторые проблемы применения.

Ключевые слова: конкуренция, антимонопольный орган, антимонопольный контроль, предупреждение, предостережение.

Naumenko T.I.

Naumenko Tatyana Ivanovna, Crimean branch of the Russian State University of Justice, 295051, Simferopol, Pavlenko str., 5. E-mail: tanya.naum.yan@yandex.ru.

Separate issues of the Institute of prevention of the antimonopoly authority

Abstract. The antimonopoly authority, as a body of state antimonopoly control, brings to administrative responsibility persons guilty of violating antimonopoly legislation, and also performs the function of preventing the commission of administrative offenses in the field of competition. This function is important for the normal functioning of the market, since the negative consequences that may arise as a result of violations of antimonopoly legislation may affect the interests of consumers, competitors of the guilty person, the state and society as a whole. Therefore, the prevention of violations in this area should have priority in the activities of the antimonopoly authority. The article considers warning as a function of the antimonopoly service, as well as warning and caution as tools for performing this function; analyzes the goals of these institutions and cases of their use and also some application problems.

Keywords: competition, antimonopoly authority, antimonopoly control, warning, warning.

Согласно п. 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утв. Постановлением Правительства

РФ от 30.06.2004 № 331, Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполни-

тельной власти, осуществляющим функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства [2].

В соответствии с положениями статьи 22 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции), функциями антимонопольного органа среди прочего являются: выявление нарушений антимонопольного законодательства, принятие мер по их прекращению и привлечение к ответственности за такие нарушения; предупреждение их возникновения [1].

Функция предупреждения нарушений антимонопольного законодательства реализуется посредством как привлечения виновных лиц к ответственности (в рамках общей и частной превенции), так и посредством применения отдельных инструментов, имеющих в распоряжении антимонопольного органа (предупреждения и предостережения). При этом можно заметить, что законодательно определенные цели вынесения данных актов различны: так, предостережение о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства выносится в целях предупреждения нарушения (в силу части 1 статьи 25.7 Закона о защите конкуренции [1]), в то время как предупреждение – в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей (в силу части 1 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции [1]).

Очевидно, что недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемление интересов неопределенного круга потребителей является недопустимым в соответствии с антимонопольным законодательством и является его нарушением. То есть предупреждение выдается в целях

пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к нарушению антимонопольного законодательства. Но в соответствии с частью 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, предупреждение выдается при обнаружении признаков лишь таких нарушений как:

1) злоупотребление доминирующим положением в форме: навязывания невыгодных или не относящихся к предмету договора условий, экономически или технологически не обоснованного отказа либо уклонения от заключения договора, экономически, технологически и иным образом не обоснованного установления различных цен (тарифов) на один и тот же товар, создания дискриминационных условий;

2) недобросовестная конкуренция путем дискредитации, введения в заблуждение, некорректного сравнения, недобросовестной конкуренции, связанной с незаконным получением, использованием, разглашением информации, составляющей коммерческую или иную охраняемую законом тайну, и иных форм недобросовестной конкуренции;

3) ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов власти, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации [1].

То есть предупреждение выдается при обнаружении соответствующих признаков в целях пресечения каких-то действий (бездействия), которые являются или могут стать вышеуказанными нарушениями антимонопольного законодательства.

Таким образом, предостережение выносится лишь в том случае, когда нарушение еще не произошло, в целях его предотвращения, в то время как предупреждение, может быть направлено как на недопущение факта нарушения антимоно-

польного законодательства, так и на его прекращение.

Как было указано ранее предупреждение выдается при обнаружении в тех или иных действиях (бездействии) признаков нарушения в случае возможного или состоявшегося нарушения. Как справедливо указывает Р.Ю. Кац, под признаками нарушения антимонопольного законодательства следует понимать лишь те объективные факты, которые позволяют с учетом требований законодательства установить определенную норму, нарушение которой может быть признано в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства [6, с. 56].

Когда в деянии содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства, факт нарушения нормы антимонопольного законодательства может как иметь место, так и отсутствовать, в то время как при обнаружении факта нарушения всегда имеют место его признаки. В связи с этим стоит обратиться к положениям статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, которые содержат среди прочего требования к содержанию предупреждения, в частности определена необходимость указания в предупреждении норм антимонопольного законодательства, которые нарушены действиями (бездействием) лица, которому выдается предупреждение [1]. То есть законодателем не учтено, что при выдаче предупреждения возможно отсутствие уже нарушенной нормы, но наличие вероятности ее нарушения в будущем. На основании вышеизложенного, целесообразно в качестве требования к содержанию предупреждения в данной части определить необходимость указания антимонопольным органом нормы антимонопольного законодательства, которая нарушена (может быть нарушена) действиями (бездействием) лица, которому выдается предупреждение.

Вернемся к рассмотрению вопроса о целях вынесения предупреждения. Согласно части 1 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции в целях пресечения действий

(бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает предупреждение о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения, либо о ликвидации или принятии мер по прекращению осуществления видов деятельности унитарного предприятия, которое создано или осуществляет деятельность с нарушением требований Закона о защите конкуренции [1]. То есть законом предусмотрено несколько форм предупреждения и, согласно его положениям, все они выдаются с целью пресечения действий (бездействий), которые содержат признаки антимонопольного нарушения, так как иные цели не указаны.

Однако, предупреждение об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения имеет другую цель. Из его названия вытекает, что нарушение уже произошло (исходя из слов «возникновению такого нарушения») и, следовательно, его невозможно пресечь (прекратить), предотвратить, поэтому оно не может иметь соответствующую цель. Эта позиция находит свое отражение в Письме ФАС России от 25.12.2018 №СП/106730/18 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, выдаче и исполнении предупреждений» (далее – Письмо) [4]. Так, согласно пункту 2 Письма, предупреждение об устранении признаков нарушения антимонопольного законодательства не может быть выдано, ес-

ли действия (бездействие), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, на момент принятия решения о выдаче предупреждения прекращены, вместе с тем, если последствия нарушения продолжают существовать, то антимонопольный орган обязан выдать предупреждение об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения [4].

Таким образом, глобально предупреждение антимонопольного органа с учетом всех его форм имеет такие цели:

- пресечение действий (бездействия), которые приводят или могут привести к определенным нарушениям антимонопольного законодательства и достижение таким образом целей предотвращения или прекращения уже совершенного нарушения;

- устранение причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения и его последствий.

И. Г. Савицкая указывает: «...цель вынесения предупреждения состоит в предоставлении возможности хозяйствующему субъекту самостоятельно устранить допущенные им нарушения антимонопольного законодательства и их последствия, если таковые имели место в действительности, при согласии с этим хозяйствующего субъекта...» [7].

Согласно пунктам 7, 8 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции [1], в случае исполнения предупреждения дело о нарушении антимонопольного законодательства не возбуждается и лицо, выполнившее его, не привлекается к административной ответственности в связи с устранением нарушения (то есть фактически лицо, добровольно устранившее выявленное антимонопольным органом совершенное или потенциально возможное нарушение освобождается от ответственности), а в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законода-

тельства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства. При применении данных норм возникает закономерный вопрос: для чего законодателем введено уточнение для ситуации, когда предупреждение не исполнено, о необходимости возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства «при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства»? Ведь, если предупреждение было выдано, значит такие признаки установлены, и если оно не исполнено, то эти признаки продолжают существовать.

Ответ можно обнаружить в Письме, согласно которому в ситуации, когда предупреждение было выдано по признакам нарушения антимонопольного законодательства и не исполнено, но при подготовке заключения по результатам правовой экспертизы антимонопольный орган, изучив имеющиеся документы и материалы (в том числе дополнительно представленные), пришел к выводу о том, что признаки нарушения антимонопольного законодательства на момент выдачи предупреждения отсутствовали, следует принять решение об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в соответствии с пунктом 2 части 9 статьи 44 Закона о защите конкуренции [4]. То есть данное указание имеет своей целью недопущение необоснованного запуска антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства при выявлении им ошибочности выдачи предупреждения.

Можно отметить, что действующее законодательство не предусматривает ни права антимонопольного органа, ни его обязанности не возбуждать дело о нарушении антимонопольного законодательства в случае обжалования предупреждения, наоборот имеется прямое указание на обязанность совершения такого действия. В то же время суд в рамках рассмотрения дела об оспаривании предупреждения проверяет факт наличия признаков нарушения

антимонопольного законодательства по поступившим в антимонопольный орган информации и документам как основаниям вынесения предупреждения (пункт 3 Обзора по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере от 16.03.2016, утвержденный Президиумом Верховного суда Российской Федерации [5]) и в случае установления судом отсутствия таких признаков видится необоснованным возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства, в то время как при установлении судом тех же обстоятельств уже во время рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства оно подлежит прекращению (согласно пункту 6 Письма) [4].

Кроме того, имеют место отдельные проблемы, возникающие при применении института предупреждения антимонопольным органом. Так, например, не установлена ответственность лица, при повторном вынесении в отношении него предупреждения по тем же основаниям. Также ни Закон о защите конкуренции [1], ни Порядок выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия) [3], которые содержат признаки нарушения антимоно-

польного законодательства, не регламентируют процедуру контроля за исполнением предупреждения.

Представляется необходимым закрепить в Законе о защите конкуренции [1] соответствующую обязанность лица, которому выдано предупреждение, направлять в антимонопольный орган помимо уведомления о его исполнении подтверждающих его исполнение документов, а также - обязанность антимонопольного органа по проведению проверки достоверности представленной информации о выполнении предупреждения.

Такая необходимость обусловлена тем, что на сегодняшний день имеет место пробел в праве: лицо, которому выдано предупреждение, направляет в антимонопольный орган письмо с информацией о выполнении предупреждения, а должностные лица антимонопольного органа, не проверяют его действительное исполнение, наличие подтверждающих такое исполнение документов, так как у них нет соответствующей обязанности, либо проверяют выборочно, что является нарушением принципов равенства всех перед законом и неизбежности наступления ответственности виновного лица.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. 27.07.2006. №162.
2. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе» // Российская газета. 31.07.2004. N 162.
3. Приказ Федеральной антимонопольной службы от 22.01.2016 № 57/16 «Об утверждении Порядка выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 30.05.2016. № 22.
4. Письмо ФАС России от 25.12.2018 №СП/106730/18 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, выдаче и исполнении предупреждений». URL: https://rulaws.ru/acts/Pismo-FAS-Rossii-ot-25.12.2018-N-SP_106730_18/?ysclid=lnwmyx38m794319632
5. Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16 марта 2016 г.) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. Сентябрь 2016 г. №9.
6. Кац Р.Ю. Особенности предупреждения и пресечения нарушений антимонопольного законодательства как формы защиты субъективного гражданского права // *Juvenis scientia*. 2016. №6. С. 54-56.

7. Савицкая И. Г. Проблемы применения института предупреждения о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации Арбитражные споры. 2020. №4. С. 45-56.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Federal Law No. 135-FZ of 26.07.2006 "On Protection of Competition" // Rossiyskaya Gazeta. 27.07.2006. No. 162.
2. Decree of the Government of the Russian Federation of 30.06.2004 No. 331 "On approval of the Regulations on the Federal Antimonopoly Service" // Rossiyskaya Gazeta. 31.07.2004. N 162.
3. Order of the Federal Antimonopoly Service dated 22.01.2016 No. 57/16 "On approval of the Procedure for issuing a warning on termination of actions (inaction) that contain signs of violation of antimonopoly legislation" // Bulletin of Normative acts of Federal executive Authorities. 30.05.2016. № 22.
4. Letter of the FAS of Russia dated 25.12.2018 No. SP/106730/18 "On some issues arising during the Consideration of cases of violation of antimonopoly legislation, the issuance and execution of warnings". URL: https://rulaws.ru/acts/Pismo-FAS-Rossii-ot-25.12.2018-N-SP_106730_18/?ysclid=lnwmyx38m794319632
5. Review of judicial practice issues arising during the consideration of cases on protection of competition and cases of administrative offenses in this area (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on March 16, 2016) // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. September 2016 No. 9.
6. Katz R. Yu. Features of prevention and suppression of violations of antimonopoly legislation as a form of protection of subjective civil law // Juvenis scientia. 2016. No. 6. pp. 54-56.
7. Savitskaya I. G. Problems of application of the institute of prevention of termination of actions containing signs of violation of antimonopoly legislation of the Russian Federation Arbitration disputes. 2020. No. 4. pp. 45-56.

Для цитирования:

Науменко Т.И. Отдельные вопросы института предупреждения антимонопольного органа // Гуманитарный научный вестник. 2023. №9. С. 46-51. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2023/09/Naumenko.pdf>