

На правах рукописи

Евсиков Алексей Михайлович

**Административная ответственность за нарушение антимонопольного
законодательства**

12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2012

Диссертация выполнена на кафедре административного права
Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Панова Инна Викторовна

Официальные оппоненты: **Бахрах Демьян Николаевич**
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ
Уральский институт экономики,
управления и права,
проректор по научной работе
Пузыревский Сергей Анатольевич
кандидат юридических наук, доцент
Федеральная антимонопольная
служба РФ, начальник правового
управления

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО «Саратовская
государственная юридическая
академия»**

Защита состоится 23 мая в 14.00 ч. на заседании диссертационного совета
Д 212.203.29 при ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по
адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, каб. № 347 Зал заседаний
Ученого совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной
библиотеке ГОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу:
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для
размещения на официальном сайте Министерства образования и науки
Российской Федерации в сети Интернет «___» апреля 2012 г. по электронной
почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «___» апреля 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.203.29
кандидат юридических наук, доцент

А. Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На современном этапе Россия, наконец, встала на путь развития рыночной экономики. В Конституции Российской Федерации¹ отражены основные права граждан, в состав которых входит право на использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право частной собственности, право на свободу перемещения товаров и услуг. Конституцией РФ также гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В условиях перехода к рыночной экономике одна из важнейших задач государства состоит в том, чтобы гарантировать правовую защиту отечественного производства и с этой целью ограничить сферу влияния различных монопольных структур, обеспечить возможности для функционирования и развития предприятий малого и среднего бизнеса.

Свободная конкуренция на нормативно-правовом уровне гарантирована, в первую очередь, специальным отраслевым законодательством – антимонопольным (или конкурентным), определяющим основные направления государственного регулирования в сфере защиты конкуренции.

В советский период свободные рыночные отношения отсутствовали, поэтому соответствующего антимонопольного законодательства не существовало. Под занавес советской эпохи стали появляться законодательные акты, которые в определенных своих положениях касались защиты конкуренции.

В настоящее время основным нормативным правовым актом в сфере защиты конкуренции как направления государственного регулирования экономической деятельности является Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»² (далее – Закон о защите конкуренции), с принятием которого начался новый этап развития российского антимонопольного законодательства.

Однако, как известно, для того, чтобы субъекты правоотношений соблюдали предписания законов (в том числе законов, направленных на защиту конкуренции), необходимо установить действенные меры ответственности, а также определить процедуру и правила их применения.

За нарушение антимонопольного законодательства может наступить гражданская, административная или уголовная ответственность.

По нашему мнению, наиболее действенным механизмом обеспечения соблюдения антимонопольного законодательства является именно административная

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 года №6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 года №7-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

ответственность, так как она обеспечивается и гарантируется государственным аппаратом, но при этом наступает за большее количество чаще совершаемых и менее опасных правонарушений, нежели уголовная ответственность. Следует отметить, что уголовная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства может применяться только в исключительных случаях, что соответствует заявленному Президентом РФ курсу уголовно-экономической либерализации³.

Появление современной системы мер административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства обусловлено принятием Федерального закона от 9 апреля 2007 года № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁴, который ввел в действующее правовое поле одноуровневую модель административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. С принятием данного Федерального закона в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁵ (далее - КоАП РФ) вошли три новых состава - статьи 14.31-14.33, предусматривающие ответственность непосредственно за нарушения конкурентных (антимонопольных) требований законодательства.

Тема исследования актуальна в связи с молодым возрастом антимонопольного законодательства, которое, к сожалению, достаточно часто нарушается наиболее влиятельными субъектами рыночных отношений, что препятствует развитию среднего и малого бизнеса, составляющего в развитых странах основу функционирования и развития рыночной экономики.

Нарушение антимонопольного законодательства, в конечном итоге, приводит к повышению цен и созданию неблагоприятных условий функционирования потребительского рынка, а также к дальнейшему увеличению разрыва между уровнями жизни представителей наиболее и наименее обеспеченной категории граждан.

В качестве яркого примера нарушения антимонопольного законодательства, который ощутили на себе практически все граждане Российской Федерации, следует привести ситуацию, сложившуюся в 2008 году на рынке автомобильного топлива и авиационного керосина. Тогда крупнейшие нефтяные компании, занимающие доминирующее положение на рынке автомобильного топлива и авиационного керосина, необоснованно повысили цены, что сказалось на материальном положении большей части населения. И только вмешательство антимонопольного органа позволило принудить нефтяные компании понизить цены, а также привлечь их к поддерживаемой обществом административной ответственности⁶.

³ <http://pravo.ru/news/view/50389/>

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 16. Ст. 1825

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21 июля 2011 года № 253-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. (ч. 1). Ст. 1

⁶ См, например, Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 мая 2010 года № 16678/09 по делу № А70-9090/15-2008 // Вестник ВАС РФ. 2010. № 10.

В то же время, учитывая то обстоятельство, что Российская Федерация – государство с особенной правовой культурой, во избежание злоупотреблений со стороны антимонопольных и других юрисдикционных органов необходимо четко регламентировать административные процедуры привлечения к ответственности, обеспечить соблюдение прав лиц, привлекаемых к ответственности, и гарантировать рассмотрение дел об административных правонарушениях компетентными органами на должном уровне.

Также подтверждением актуальности темы исследования и необходимости совершенствования института административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства является систематическое внесение изменений в антимонопольное законодательство и нормы законодательства об административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. Так, например, с 01 января 2012 года действуют нормы Федерального закона от 06 декабря 2011 года № 401-ФЗ⁷ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федерального закона от 06 декабря 2011 года № 404⁸ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», составляющие так называемый «третий антимонопольный пакет поправок», направленный, в том числе, на либерализацию антимонопольного законодательства.

Актуальность темы исследования обусловлена:

1) необходимостью комплексного теоретического осмысления понятия, признаков, составов административных правонарушений в антимонопольной сфере, механизмов реализации и особенностей административной ответственности за указанные правонарушения;

2) потребностью комплексного анализа действующего законодательного регулирования ответственности за нарушение антимонопольного законодательства;

3) необходимостью дальнейшего совершенствования законодательства, практической деятельности антимонопольного органа и судов в сфере административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Область исследования соответствует пунктам 17 и 18 паспорта специальности 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право Номенклатуры специальностей научных работников, утвержденной Приказом Минобрнауки РФ от 25.02.2009 № 59 (в ред. 11.08.2009, 16.11.2009).

Степень научной разработанности современного нормативного регулирования в сфере административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в настоящее время не является высокой: опубликованы научно-практические комментарии, а также статьи ученых и

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.12.2011.

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.12.2011.

практикующих юристов в данной сфере, однако комплексно административная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства с учетом изменений законодательства не исследовалась.

Анализ правовой природы административной ответственности осуществлялся многими учеными-административистами, в том числе, такими учеными, как А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, И.А. Галаган, М.Н. Конин, Б.В. Россинский, Ю.А. Стариков, В.Д. Сорокин и многими другими.

Среди ученых, рассматривающих институт административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, следует особо выделить Н.И. Клейн и К.Ю. Тотьева, проводивших комплексный анализ рассматриваемого института.

Существует множество спорных моментов, которые в рамках опубликованных материалов анализируются не единообразно и не всегда всесторонне. В связи с вышеизложенным существует необходимость проведения комплексного системного научного исследования вопросов административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы при использовании современных научных трудов и действующего законодательства, а также правоприменительной практики в сфере административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства проанализировать проблемы, возникающие в указанной сфере, дать им должную правовую оценку, а также предложить действенные механизмы их разрешения.

Основные задачи диссертационного исследования:

- проанализировать действующее законодательство Российской Федерации, регламентирующее административную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства;
- исследовать сущность и содержание административных правонарушений в антимонопольной сфере;
- рассмотреть юридический состав и классификацию административных правонарушений в антимонопольной сфере;
- проанализировать и выявить особенности процедуры привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства;
- исследовать систему административных наказаний, применяемых за нарушение антимонопольного законодательства;
- проанализировать зарубежное законодательство в области пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- сформулировать предложения по совершенствованию законодательства об административной ответственности в сфере антимонопольного регулирования.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в результате совершения административных правонарушений в антимонопольной сфере.

В качестве **предмета настоящего диссертационного исследования** рассматриваются охранительные юрисдикционные отношения, возникающие между государством и субъектом ответственности (должностным лицом, юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем) в связи с нарушением требований антимонопольного законодательства, а также применением государством в лице уполномоченных органов норм, предусматривающих административную ответственность за указанные нарушения.

Методологическая основа диссертационного исследования обусловлена его предметом, предполагающим комплексное изучение института административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. При работе над диссертацией автором использовались общенаучные, частнонаучные и специально-юридические методы познания.

Методологическую базу диссертации составляет диалектический метод, позволяющий рассматривать объект исследования всесторонне и в развитии, а также общенаучные (междисциплинарный и логические: анализ, синтез, индукция, дедукция) и частнонаучные (системно-структурный, структурно-функциональный, правового моделирования) методы.

В процессе исследования были применены и специально-юридические методы. При изучении текстов нормативных правовых актов использовались формально-юридический метод и метод сравнительно-правового анализа.

Теоретическую основу исследования составили труды советских и российских ученых-правоведов в области общей теории права и административного права, отдельные труды следующих российских ученых: А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братуся, А.Б. Венгерова, И.А. Галагана, О.С. Иоффе, М.Н. Кониная, В.М. Корельского, О.Э. Лейста, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.Е. Николаева, И.В. Пановой, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, И.С. Самощенко, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, В.Г. Татаряна и др.

Также использовались труды российских ученых в области антимонопольного законодательства и конкурентного права Российской Федерации и зарубежных стран, в том числе: В.И. Еременко, Н.И. Клейн, О.М. Олейник, С.А. Парашука, К.А. Писенко, С.А. Пузыревского, Б.И. Пугинского, А.С. Сулакшиной, А.Р. Султанова, В.С. Тикина, К.Ю. Тотьева, Н.Е. Фонаревой, И.А. Цинделиани и др.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют Конституция РФ, международные правовые акты, посвященные регулированию правовых отношений в сфере защиты конкуренции, федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления Правительства РФ, акты Федеральной антимонопольной службы, акты Генеральной Прокуратуры РФ.

Эмпирической базой исследования послужили решения Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, федеральных арбитражных судов, апелляционных арбитражных судов, арбитражных судов субъектов Российской Федерации, судов общей юрисдикции, акты Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов.

Научная новизна диссертации подтверждается отличающимся комплексным общетеоретическим рассмотрением института административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства на современном этапе. В итоге комплексного исследования института административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, сложившегося в существующем виде в результате изменений законодательства, внесенных за последние несколько лет, а также анализа складывающейся практики производства по делам об административных правонарушениях данной категории в настоящей работе:

- предложены и теоретически обоснованы возможности дальнейшего развития института административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, способы приведения его в соответствие с теоретическими основами административной ответственности;

- предложены системные изменения административного законодательства в контексте повышения эффективности и соблюдения прав субъектов административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Положения, выносимые на защиту:

1. Предложено под административным правонарушением в антимонопольной сфере понимать противоречащее антимонопольному законодательству действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Отмечена ошибочность отнесения к категории «административная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства» административной ответственности за нарушение смежного законодательства, в частности законодательства о рекламе, законодательства в сфере торговой деятельности и др.

2. Установлено, что все вопросы, касающиеся административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, относящиеся к предметам ведения Российской Федерации, должны регламентироваться существующим кодифицированным нормативным правовым актом - Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Регулирование каких-либо вопросов, касающихся административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, как то: установление административных санкций, определение иного порядка привлечения к ответственности, нежели закрепленного в Кодексе, посредством принятия дополнительных нормативных актов

- недопустимо и ведет к декодификации законодательства об административной ответственности.

3. Обоснована позиция, согласно которой взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, является штрафной санкцией публичного характера, мерой административной ответственности, не закрепленной в КоАП РФ и применяемой в упрощенной процедуре, что противоречит законодательству об административной ответственности. В связи с необходимостью установления существенных административных штрафов и невозможностью в некоторых случаях определять размер штрафа исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (услуги) предлагается установить возможность определять административный штраф исходя из дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, и исключить возможность антимонопольного органа взыскивать доход, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства, в порядке, не регламентированном КоАП РФ.

4. Обосновывается целесообразность сокращения срока давности привлечения к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, предусмотренного статьей 41.1 Закона о защите конкуренции, с трех до двух лет. Такое сокращение срока давности позволит, с одной стороны, обеспечить оперативность наступления административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, а с другой стороны, сохранит достаточный срок для определения факта нарушения антимонопольного законодательства. В настоящее время решение комиссии антимонопольного органа может быть вынесено не позднее, чем через три года после совершения правонарушения, а срок вынесения решения о привлечении к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства начинает течь с момента вынесения решения комиссией антимонопольного органа. Соответственно, со дня совершения правонарушения, предусмотренного статьями 14.9, 14.31-14.33 КоАП РФ, до дня привлечения виновного лица к административной ответственности по указанным статьям может пройти до четырех календарных лет, что противоречит такой характеристике административной ответственности, как оперативность ее наступления.

5. Разработаны изменения законодательства, позволяющие единообразно применять нормы об освобождении от административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Действующее законодательство предусматривает освобождение от административной ответственности лица, добровольно заявившего в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган о заключении им недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения или об осуществлении недопустимых в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации согласованных действий (примечание к

статье 14.32 КоАП РФ). При этом необходимо, чтобы на момент обращения лица с заявлением антимонопольный орган не располагал соответствующими сведениями и документами о совершенном административном правонарушении. На практике имеет место неодинаковый подход к определению такого пресекающего момента. С целью единообразного применения судами и антимонопольным органом положения об освобождении от административной ответственности предлагается уточнить данное требование следующим образом: «на момент обращения лица с заявлением комиссия антимонопольного органа не огласила решение об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства».

б. Обоснована необходимость обеспечения соблюдения общих правил производства по делам об административных правонарушениях при производстве по делам об административных правонарушениях в антимонопольной сфере.

Толкование арбитражными судами норм, регламентирующих административную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства, определяет, что к административной ответственности за монополистическую деятельность (в форме злоупотребления доминирующим положением или соглашений, совершение согласованных действий, координации экономической деятельности) может быть привлечен любой участник группы лиц, получивший доход вследствие нарушения антимонопольного законодательства (пункт 10 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2008 года № 30⁹). Такой подход может привести к привлечению к административной ответственности невиновного субъекта, что противоречит основополагающему правовому принципу, закрепленному в КоАП РФ: «Лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина» (ст. 1.5).

Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ установил (пункт 10.2 Постановления Пленума от 30 июня 2008 года № 30), что отсутствие в протоколе по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьями 14.9, 14.31-14.33 КоАП РФ, информации, содержащейся в решении антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства РФ, при наличии в протоколе ссылки на это решение (с приложением данного решения к протоколу и обоснованием вины нарушителя), не является существенным нарушением при производстве по делу об административном правонарушении. Указанная позиция Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ представляется ошибочной в связи с тем, что возможна ситуация, при которой субъект - участник группы лиц, незаконно привлеченный к административной ответственности, не сможет оспаривать факт правонарушения, так как протокол не отражает фактические

⁹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30 июня 2008 года № 30 (в ред. от 14 октября 2010 года) «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник ВАС РФ. 2008. № 8.

обстоятельства, свидетельствующие о совершении конкретным юридическим лицом административного правонарушения, а лишь содержит ссылку на решение антимонопольного органа, устанавливающее факт нарушения антимонопольного законодательства группой лиц, в которую входит субъект.

7. Предложено исключить части 2.1-2.3 и 2.5 КоАП РФ как излишние, поскольку специальными нормами (частями 2.1-2.3, 2.5 статьи 19.5 КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность, не выходящая за рамки ответственности, установленной общей нормой (часть 2.6 статьи 19.5 КоАП РФ), и специальными нормами устанавливается административное наказание за неисполнение не всех возможных предписаний.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования характеризуется полученными результатами, которые дополняют научные познания в исследуемой области и могут быть использованы в законотворческой деятельности при совершенствовании законодательства Российской Федерации, в правоприменительной и судебной практике, а также при разработке учебников, учебных и методических пособий по курсам «Административное право», «Административно-процессуальное право» и «Антимонопольное право», а также по спецкурсу «Административная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства».

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Рецензирование и обсуждение работы проведены на совместном заседании кафедры административного права, кафедры финансового права и базовой кафедры Федеральной антимонопольной службы Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», и кандидатская диссертация рекомендована к защите.

Материалы диссертационного исследования предложены автором для апробации в Федеральной антимонопольной службе Российской Федерации.

Положения и выводы диссертации отражены в публикациях автора, в том числе пяти публикациях в ведущих рецензируемых научных журналах, включенных Высшей аттестационной комиссией России в список изданий, рекомендуемых для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Основные положения исследования докладывались на Международной научно – практической конференции «Актуальные проблемы борьбы с организованной преступностью в сфере экономики» (г. Москва, 17 декабря 2009 года, Академия экономической безопасности МВД России), «Право и его реализация в XXI веке» (г. Саратов, 29-30 сентября 2011 г., Саратовская государственная академия права).

Структура работы определяется целью и задачами диссертационного исследования, состоит из введения, двух глав, содержащих шесть параграфов, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обоснованы актуальность темы и перспективность исследования, освещена степень изученности проблемы, определены цели и задачи исследования, его методологические, теоретические и эмпирические основы, обоснована структура работы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, охарактеризованы научная новизна и практическая значимость работы.

Первая глава «Правовые основы административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства Российской Федерации» включает три параграфа.

В первом параграфе **«Правовые основы и государственная поддержка конкуренции и свободы экономической деятельности»** проведен анализ конкурентных отношений как такой области общественных отношений, для обеспечения защиты которой установлена административная ответственность, являющаяся предметом комплексного анализа в настоящей работе. Изучается и анализируется генезис конкурентного (антимонопольного) законодательства в России и зарубежных странах.

В Конституции Российской Федерации поддержка конкуренции и свобода экономической деятельности есть две составляющие одного процесса - развития российской экономики, которые идут рядом. Конкуренция является неотъемлемым механизмом рыночной экономики.

Рычагом сдерживания монополистической деятельности и поддержания конкуренции служит антимонопольное законодательство, направленное против злоупотреблений на рынке как путем прямого запрещения отдельных видов предпринимательской деятельности, так и путем обеспечения сокращения роста тенденций, которые могут привести к снижению рыночной конкуренции.

Для России вопросы поддержки и развития конкуренции приобретают особое значение, поскольку долгое время структура экономики была ориентирована на хозяйственный механизм, исключая конкуренцию в качестве формы взаимодействия между хозяйствующими субъектами. При этом необходимо отметить, что рыночная экономика строится не на прямом вмешательстве государства в производственный процесс, а сопровождается переходом от тактической к стратегической, то есть долгосрочной, экономической политике. Она состоит в том, чтобы не позволять устоявшимся рыночным структурам ограничивать конкуренцию и обеспечивать себе монопольное положение. Активная деятельность государства выражает поддержку конкурентного хозяйствования путем создания для него

оптимальных условий. На практике защита конкуренции со стороны государства проявляется, в том числе, в преодолении неэтичного поведения предпринимателей, которые применяют неэкономические методы борьбы в сфере конкурентного взаимодействия, такие как использование административного ресурса, различного рода силовых методов, включая откровенно криминальные.

Во втором параграфе **«Основные формы недобросовестной конкуренции и монополистической деятельности»** рассматриваются действия (деятельность) хозяйствующих субъектов, которые признаются в Российской Федерации нарушениями антимонопольного законодательства, а также проводится их сравнительный анализ с действиями (деятельностью) хозяйствующих субъектов, признаваемыми нарушениями антимонопольного законодательства в зарубежных странах.

Ключевым законодательным актом, который содержит подробный, но не исчерпывающий перечень методов антимонопольного регулирования, является Закон о защите конкуренции. В нем закреплены преимущественно ограничительные нормы, которые устанавливают запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке; соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов, ограничивающие конкуренцию; акты и действия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на ограничение конкуренции и недобросовестную конкуренцию.

Отмечается необходимость дифференцировать на понятийном уровне недобросовестную конкуренцию в широком смысле, под определение которой подходят все антиконкурентные правонарушения (правонарушения в сфере антимонопольного законодательства), и недобросовестную конкуренцию в узком смысле, то есть нормативно определенную, с перечислением (неисчерпывающим) составов правонарушений в Законе о защите конкуренции.

В третьем параграфе первой главы **«История становления административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в России»** рассматривается генезис исследуемого института. Отмечается, что в современном понимании антимонопольное законодательство начало формироваться в нашей стране в конце 80-х – начале 90-х годов XX века.

Административная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства впервые появилась с принятием Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»¹⁰.

Составы административных правонарушений, закрепившие административную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства в отношении

¹⁰ Закон РСФСР от 22 марта 1991 года № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (в ред. Федерального закона от 26 июля 2006 года) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

должностных лиц органов власти, управления или хозяйствующего субъекта, были внесены в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях¹¹ (далее - КоАП РСФСР) в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 1992 года № 2509-1 «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях»¹²).

Далее с принятием Федерального закона от 23 июня 1999 года № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»¹³ произошло распространение административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства на рынок финансовых услуг. В отличие от вышеуказанных нормативно-правовых актов данный Закон устанавливал, что административная ответственность в случае нарушения антимонопольного законодательства наступает в соответствии с КоАП РСФСР.

Законодательство об административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства представляло собой совокупность нормативно-правовых актов, недостаточно согласованных между собой и КоАП РСФСР.

С 1 июля 2002 года вступил в силу новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, который определил общие положения и принципы, а также содержание законодательства об административных правонарушениях и внес некоторые изменения в систему санкций за нарушения антимонопольного законодательства. С принятием КоАП РФ все вопросы административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства стали регулироваться КоАП РФ.

Дальнейшее совершенствование административной ответственности за нарушение норм антимонопольного законодательства развивалось постепенно путем внесения изменений и дополнений в КоАП РФ, направленных на ужесточение ответственности и ее установление за новые составы административных правонарушений в сфере антимонопольной деятельности.

Бесспорно, самые «революционные» изменения в сфере административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства связаны с принятием Федерального закона от 9 апреля 2007 года № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁴ (первый антимонопольный пакет поправок), которым помимо прочего были введены в КоАП РФ новые составы административных правонарушений: статьи 14.31-14.33. Данные статьи предусматривают одноуровневую административную ответственность за нарушение антимонопольного законодательства, то есть ответственность именно за нарушение требований,

¹¹ Ведомости ВС РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

¹² Утратил силу с 1 июля 2002 года (Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 196-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 16. Ст. 838.

¹³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26. Ст. 3174.

¹⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 16. Ст. 1825.

установленных Законом о защите конкуренции, а не за неисполнение предписаний антимонопольного органа или непредоставление информации, сведений и т.д.

Дальнейшее развитие антимонопольного законодательства и административной ответственности за его нарушение связывают с принятием в 2009 году второго антимонопольного пакета поправок и в 2011 году третьего антимонопольного пакета поправок, которые, в том числе, модернизировали и дифференцировали составы административных правонарушений в антимонопольной сфере и административные наказания за их совершение.

Вторая глава «Особенности административных правонарушений в антимонопольной сфере» включает три параграфа.

В первом параграфе **«Юридический состав и классификация административных правонарушений в антимонопольной сфере»** в первую очередь разбирается роль административного права в антимонопольной сфере.

Определяется, что под административным правонарушением в антимонопольной сфере понимается противоречащее антимонопольному законодательству действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Некорректно отнесение к категории «административная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства» административной ответственности за нарушение смежного законодательства, как то законодательства о рекламе, законодательства в сфере торговой деятельности и др.

Выделяются следующие виды антимонопольных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ: непосредственное нарушение антимонопольного законодательства (ст. ст. 14.9, 14.31, 14.31.1, 14.31.2, 14.32, 14.33 КоАП РФ); нарушение антимонопольных правил в сфере торговой деятельности (ст. 14.40 КоАП РФ); невыполнение в срок законного предписания антимонопольного органа (ст. 19.5 КоАП РФ); непредставление ходатайств, заявлений, сведений (информации) в антимонопольный орган, орган регулирования естественных монополий (ст. 19.8 КоАП РФ).

Помимо указанных видов административных правонарушений некоторые авторы относят к антимонопольным составы административных правонарушений (руководствуясь подведомственностью таких дел ФАС России и ее территориальных органов), по сути своей, таковыми не являющиеся и не составляющие предмет рассмотрения настоящего диссертационного исследования.

Также в данном параграфе рассматриваются составы административных правонарушений в антимонопольной сфере.

Во втором параграфе второй главы **«Процедура привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства»** подробно рассматриваются процедура рассмотрения комиссией

антимонопольного органа дела о нарушении антимонопольного законодательства и процедура рассмотрения дела об административном правонарушении в сфере антимонопольного законодательства.

В результате подробного изучения процедуры привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства предлагается сократить срок давности привлечения к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, предусмотренный статьей 41.1 Закона о защите конкуренции, с трех лет до двух лет.

Обосновывается целесообразность признания недействующим пункта 10.2 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 октября 2010 года № 52¹⁵, которым установлено, что само по себе отсутствие в протоколе по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьями 14.9, 14.31-14.33 КоАП РФ, информации, содержащейся в решении антимонопольного органа, установившем факт нарушения антимонопольного законодательства РФ, при наличии в протоколе ссылки на это решение (с приложением данного решения к протоколу) и обоснования вины нарушителя, не является существенным нарушением при производстве по делу об административном правонарушении в смысле пункта 10 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях». Отмечается, что такая позиция Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ делает возможной ситуацию, в результате которой хозяйствующий субъект фактически лишается права на защиту: он может приводить доказательства своей невиновности, но лишается возможности оспаривать сам факт правонарушения.

В третьем параграфе второй главы «**Совершенствование административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в РФ**» анализируются меры ответственности, предусмотренные действующим законодательством за нарушение антимонопольных правил, а также предлагаются возможные варианты совершенствования системы мер ответственности.

Все вопросы, касающиеся административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, относящиеся к предметам ведения Российской Федерации, должны содержаться в существующем кодифицированном нормативном правовом акте - Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. Регулирование каких-либо вопросов, касающихся административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, например установление административных санкций, определение иного порядка привлечения к ответственности, нежели закрепленного в Кодексе,

¹⁵ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 октября 2010 года № 52 "О внесении изменений в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 "О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства"» // Вестник ВАС РФ. 2010. № 11.

недопустимо и ведет к декодификации законодательства об административной ответственности.

За нарушения антимонопольного законодательства предусмотрено лишь две из восьми существующих мер административной ответственности: административный штраф и дисквалификация.

Предписание, предусмотренное п. «к» ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции, а именно предписание о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, в отличие от всех остальных предписаний антимонопольного органа является по природе своей мерой административной ответственности.

В сравнении с закрепленными в установленном порядке мерами административной ответственности взыскание в бюджет дохода, полученного в связи с нарушением антимонопольного законодательства, применяется в ином порядке (упрощенном, не гарантирующем адекватную правовую защиту правонарушителя, при котором не действует принцип презумпции невиновности и т.д.), что также противоречит положениям КоАП РФ. Предлагается законодательно установить возможность определения суммы административного штрафа исходя из дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства, и исключить возможность антимонопольного органа взыскивать доход, полученный в результате нарушения антимонопольного законодательства, в порядке, не регламентированном КоАП РФ в связи с тем, что существует необходимостью установления существенных административных штрафов и невозможно в некоторых случаях определять его исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара (услуги).

В **заключении** диссертации сформулированы выводы, отражающие основные положения проведенного исследования, предложены изменения в законодательство, а также предложения по совершенствованию правоприменительной практики.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

I. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК:

1. Евсиков А.М. Административная ответственность юридических лиц за нарушение требований российского антимонопольного законодательства при осуществлении сделок за пределами территории Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2010. № 2 (62). С. 94-97. 0,4 п.л.

2. Евсиков А.М. Ответственность в виде оборотного штрафа за совершение правонарушений, предусмотренных ст.ст. 14.31, 14.32, 14.33 КоАП РФ // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. № 5. 2010. С. 138-142. 0,5 п.л.

3. Евсиков А.М. Признаки основных составов правонарушений в сфере антимонопольного законодательства по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях в деятельности юридических лиц // Право и государство: теория и практика. 2011. № 4 (76). С. 39-43. 0,7 п.л.

4. Евсиков А. Меры противодействия нарушениям в сфере антимонопольного законодательства. Правовое обеспечение // Закон и право. 2011. № 6. С. 104-106. 0,3 п.л.

5. Евсиков А. О сроке привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства // Закон и право. 2011. № 8. С.108-109. 0,3 п.л.

II. Иные публикации:

6. Евсиков А.М. Когда за нарушение антимонопольного законодательства наступает уголовная ответственность // Актуальные проблемы борьбы с организованной преступностью в сфере экономики: материалы Международной научно-практической конференции, г. Москва, 17 декабря 2009 года / Под общ. ред. А.Г. Хабибулина. М.: Академия экономической безопасности МВД РОССИИ. 2010. С. 505-511. 0,5 п.л.

7. Евсиков А.М. Добропорядочность, разумность и справедливость в антимонопольном законодательстве // Общество – вчера, сегодня, завтра. Межвузовский сборник научных трудов. Выпуск 7. – М.:МГУПИ, 2011. С.168-172. 0,4 п.л.

Евсиков Алексей Михайлович

**Административная ответственность за нарушение антимонопольного
законодательства**

Диссертация представляет собой научную работу, посвященную исследованию правовых основ, содержания и особенностей нарушений антимонопольного законодательства, образующих состав административных правонарушений, а также административной ответственности за указанные правонарушения. Проводится анализ используемых в законодательстве и научной литературе понятий и категорий, исследование правовой сущности административных правонарушений в антимонопольной сфере, рассматривается генезис законодательства об административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. Рассматривается юридический состав и приводится классификация административных правонарушений в антимонопольной сфере, анализируется зарубежное законодательство, направленное на пресечение антиконкурентных действий, проводится анализ процедуры привлечения к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, формулируются предложения по совершенствованию административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Evsikov Aleksey M.

Administrative liability of antitrust offense

The dissertation represents the research paper devoted to the fundamental legal principles inquiry, the content and the peculiarities of antitrust offense constituting the administrative offenses, and also administrative liable for the indicated offenses. The analysis of concepts and categories used in legislation and scientific literature is carried out in the dissertation; the legal essence research of administrative offenses in antitrust sphere, the legislation genesis for administrative liability of antitrust offense is considered. The constituent elements and classification of administrative offences in antitrust sphere are considered; foreign legislation directed on anticompetitive actions suppression is analyzed, the analysis of the procedure holding to administrative liability of antitrust offense is carried out; innovations regarding improvement of administrative liability of antitrust offense are formulated.