

# §1 АКТУАЛЬНЫЙ ВОПРОС

Башлаков-Николаев И.В.

## МЕРЫ ПРИНУЖДЕНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ КОНКУРЕНЦИИ

**Аннотация.** В настоящей работе автор рассматривает административно-правовые меры защиты конкуренции — меры, осуществляемые с целью предотвращения недопущения, ограничения, устранения конкуренции антимонопольными органами в соответствии с Законом о защите конкуренции. Автор предлагает различные классификации мер, принимаемых антимонопольными органами в сфере защиты конкуренции в связи с нарушениями антимонопольного законодательства. Он разделяет все меры административного принуждения на две группы: 1. Меры административной ответственности, т.е. те меры административного принуждения, которые применяются в связи с правонарушением. 2. Меры обеспечения исполнения законодательства в сфере защиты конкуренции (меры принудительного исполнения), т.е. те меры административного принуждения, которые применяются в связи с исполнением или неисполнением обязанностей в сфере защиты конкуренции. Эти две большие группы можно разделить на подгруппы. Меры административной ответственности включают меры восстановительной ответственности (исполнение предписаний антимонопольного органа); меры штрафной ответственности в соответствии с КоАП РФ; меры взыскания в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства в соответствии с законом о защите конкуренции: меры по принудительному разделению или выделению коммерческих и некоммерческих организаций. Автор пользуется методом вторичного анализа данных, совершает обзор и анализ имеющейся литературы по исследуемой проблеме. Особым вкладом автора в исследование этой темы является приведение наиболее полной системы характеристик и систематизации мер принуждения в сфере защиты конкуренции. Отдельное внимание уделено рассмотрению административно-правовых мер защиты конкуренции. Высказано мнение о значении мер принуждения в сфере защиты конкуренции.

**Ключевые слова:** конкуренция, административно-правовые меры, антимонопольные органы, антимонопольное законодательство, ответственность, административное принуждение, защита

конкуренции, нарушения антимонопольного законодательства, принудительные меры, административные наказания.

**Review:** *In this article Bashlakov-Nikolaev examines administrative legal measures on competition protection, i.e. methods undertaken by antimonopoly authorities to prevent disturbance, restraint and elimination of competition pursuant to the Competition Law. The author offers different classifications of measures undertaken by antimonopoly authorities in the sphere of competition protection with relation to violations of antimonopoly legislation. The author divides all measures of administrative enforcement into the following two groups: 1. Measures of administrative responsibility (administrative sanctions), i.e. measures of administrative enforcement undertaken in response to violations, 2. Measures of execution of competition legislation (coercive measures), i.e. measures of administrative enforcement undertaken in response to performance or non-performance of one's obligations in the sphere of competition protection. These two major groups of measures have subgroups. Measures of administrative responsibility include measures on restoration of responsibility (execution of orders issued by the antimonopoly authority); penal liability measures in accordance with the Administrative Offences Code of the Russian Federation; measures on withdrawal of revenues to the federal budget when such revenues have been obtained as a result of a violation of antimonopoly legislation as it is set forth by the competition protection law; measures on involuntary division or detachment of profit or nonprofit organizations. In his research the author has applied the method of the secondary analysis of data and carried out the review and analysis of literature on the matter. Special contribution made by the author to the topic is his comprehensive description and systematization of coercive measures in the field of competition protection. Special attention is given to consideration of legal and administrative measures for the protection of competition. The author also shares his views on the role of coercive measures in the field of protection of competition.*

**Keywords:** *legal and administrative measures, antimonopoly (competition) authorities, antimonopoly (competition) legislation, liability, competition protection, administrative enforcement, violations of antimonopoly (competition) legislati, competition, coercive measures, administrative penalty.*

Некоторые ученые, например, А. П. Алехин и А. А. Кармолицкий [4, с.377, 378] полагают, что административное принуждение является разновидностью государственного принуждения и представляет собой применение системы административно-правовых мер воздействия в отношении физических лиц и коллективных образований во внесудебном и судебном порядке в целях обеспечения правопорядка, общественной безопасности, стимулирования добровольного выполнения правовых предписаний. По их мнению, цели административного принуждения достигаются путем предупреждения и пресечения правонарушений, привлечения виновных лиц к ответственности, какие меры являются административными, определяется в нормативно-правовых

актах (в санкциях и диспозициях административно-правовых норм).

Д. Н. Бахрах [5, с.449] указывает на то, что единого нормативного правового акта, регулирующего систему мер административного пресечения, основания и порядок их применения, нет, пресекательная деятельность регламентируется многими законами и подзаконными актами и является чрезвычайно разнообразной.

Административное принуждение, по мнению И. В. Максимова [9, с.425], характеризуется как определенный административным законодательством вид государственного принуждения уполномоченными на то органами управления (должностными лицами) физических и юридических лиц ввиду совершения ими правонарушения либо в условиях общест-

венной, государственной необходимости для эффективного и оперативного достижения исключительно позитивно-значимых (общественно полезных) целей.

В сфере защиты конкуренции в качестве общественно полезной цели рассматривается конкуренция.

Административно-правовыми мерами в сфере защиты конкуренции являются меры, применяемые антимонопольными органами в соответствии с установленной компетенцией, направленные на профилактику, пресечение нарушений антимонопольного законодательства, восстановление конкуренции и интересов третьих лиц в результате таких нарушений, а также меры ответственности в сфере защиты конкуренции.

Д. Н. Бахрах<sup>[5, с.444]</sup> считает, что административно-правовое принуждение — это особый вид правового принуждения, состоящий в применении субъектами публичной функциональной власти установленных нормами административного права принудительных мер к субъектам административного права в связи с их неправомерными действиями. Указанный автор соглашается со многими авторами и считает, что по способу воздействия средства административно-правового принуждения следует делить на меры предупреждения, пресечения и наказания<sup>[5, с.445]</sup>.

По мнению Б. В. Россинского<sup>[12, с.587]</sup>, все меры административного принуждения можно разделить на те, которые могут применяться во внесудебном порядке, и на те, которые могут применяться лишь в судебном порядке.

По мнению И. В. Максимова<sup>[9, с.426]</sup>, предметная (непосредственная) цель применения конкретной административно-принудительной меры служит первичным критерием деления мер административного принуждения на следующие группы:

1. Меры административного принуждения, применяемые вне связи с правонарушением (при его отсутствии):

- административно-предупредительные;
- административно-восстановительные.

2. Меры административного принуждения, применяемые в связи с правонарушением:

- административные наказания;
- административно пресекательно-обеспечительные меры;
- административно-восстановительные меры.

Б. В. Россинский<sup>[12, с.588]</sup> полагает, что меры административного принуждения по целевому назначению разделяются на три группы: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения и меры административной ответственности.

А. П. Алехин и А. А. Кармолицкий<sup>[4, с.380]</sup> считают, что главные критерии, лежащие в основе классификации мер административного принуждения, делятся: а) на внесудебные и судебные в зависимости от субъектов применения; б) по основаниям применения на применяемые за правонарушения и не за правонарушения, а в силу экстремальных условий, предусмотренных нормативными правовыми актами; в) административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, меры наказания в зависимости от целей установления и применения.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>[1]</sup> (далее — Закон о защите конкуренции), целями которого являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, данный закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции.

Необходимо отметить, что деятельность по защите конкуренции, а именно по пресечению ограничения, устранения, недопущения конкуренции осуществляют антимонопольные органы во взаимодействии с Центральным Банком (в установленных Законом о за-

щите конкуренции случаям). Деятельность по развитию и укреплению конкурентной среды осуществляют как федеральные органы власти, так и региональные органы власти, а также органы местного самоуправления.

В настоящей работе пойдет речь об административно-правовых мерах защиты конкуренции — мерах, осуществляемых с целью предотвращения недопущения, ограничения, устранения конкуренции антимонопольными органами (в ряде случаев во взаимодействии с Центральным Банком Российской Федерации) в соответствии с Законом о защите конкуренции.

Необходимо отметить, что согласно части 1 статьи 2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из Закона о защите конкуренции, иных федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в статье 3 Закона о защите конкуренции, — отношения, которые связаны с защитой конкуренции. Законодательного определения меры защиты конкуренции не существует. В ряде случаев речь идет о мерах реагирования на нарушения антимонопольного законодательства, мерах антимонопольного реагирования.

В судебной практике меры защиты конкуренции, применяемые антимонопольным органом, зачастую именуются мерами антимонопольного реагирования. Так в Постановлении Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 4 июня 2009 г. № Ф04–3243/2009 (7706-А45–23) указывается, что аннулирование конкурса как мера реагирования на нарушения, выявленные в ходе проведенной контролирующим органом проверки, может применяться только до момента окончания срока подачи заявок и их рассмотрения.

По мнению, содержащемуся в Постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 27 декабря 2010 г. № КА-А40/16488–10 по делу № А40–42749/10–

2–166, вынесение предписания относится в силу закона к полномочиям антимонопольного органа при наличии правовых оснований для его вынесения. А оценка необходимости применения такой меры реагирования относится к полномочиям антимонопольного органа.

Закон о защите конкуренции является комплексным правовым актом, в котором содержатся нормы, регулирующие как гражданско-правовые, так и административно-правовые отношения.

Административно-правовые отношения, регулируемые Законом о защите конкуренции, связаны как с установлением запретов в сфере защиты конкуренции, так и установлением и применением административно-принудительных мер в сфере защиты конкуренции, обеспечивающих соблюдение запретов в сфере защиты конкуренции, которые рассматриваются как меры защиты конкуренции.

А. Ю. Кинев<sup>[7, с.167]</sup> считает, что анализ особенностей применения административного принуждения в области защиты конкуренции показывает, что указанное принуждение является составной частью механизма административно-правового регулирования конкурентных отношений и всецело подчинено характерным для данного механизма принципам, функциям и методам регулирования.

Д. А. Петров<sup>[10, с.116–257]</sup>, исследуя вопросы конкурентного права, указывает на следующие меры, применяемые в сфере защиты конкуренции:

1. меры по защите конкуренции:

- правовые основы обеспечения состязательного отбора контрагентов при заключении договора;
- установление антимонопольных требований к торгам, запросу котировок цен;
- определение порядка заключения договора в отношении государственного и муниципального имущества;
- заключение договоров с финансовыми организациями;

- обеспечение состязательного отбора контрагента при заключении договора отдельными видами юридических лиц;

2. меры пресечения антиконкурентного поведения:

- запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением;
- запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов;
- запрет на ограничивающие конкуренцию согласованные действия хозяйствующих субъектов;
- запрет на координацию экономической деятельности;
- запрет на недобросовестную конкуренцию;
- запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов власти;
- запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения или согласованные действия органов власти между собой и с хозяйствующими субъектами;

3. меры предупреждения антиконкурентного поведения:

- предоставление государственных или муниципальных преференций;
- осуществление государственного контроля за экономической концентрацией;
- осуществление контроля за соблюдением антимонопольного законодательства и ответственность за его нарушение;
- запрос информации в ходе осуществления контроля за соблюдением антимонопольного законодательства;
- проведение проверок антимонопольным органом;
- рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства.

К. А. Писенко<sup>[11]</sup>, рассматривая правовое регулирование конкуренции и монополии, выделяет ответственность, санкции и пресекательные меры в правовом регулировании конкуренции и монополии. Данный автор указывает, что Закон о защите конкуренции

устанавливает целый ряд пресекательных мер, которые уполномочен применять антимонопольный орган при осуществлении своей контрольной деятельности. В частности, согласно п. 2 ч. 1 ст. 23 указанного Закона антимонопольный орган наделяется полномочиями выдавать в случаях, указанных в данном Законе, хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания:

- о прекращении ограничивающих конкуренцию соглашений и/или согласованных действий хозяйствующих субъектов и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции;
- о прекращении злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции;
- о прекращении нарушения правил недискриминационного доступа к товарам;
- о прекращении недобросовестной конкуренции, и др.

К пресекательным мерам данный автор относит также принудительное разделение в соответствии со статьей 38 Закона о защите конкуренции. Этот вид пресекательных мер, по его мнению, включает некоторые элементы санкции, наказания за нарушения соответствующих запретов антимонопольного законодательства, ведь такая принудительная реорганизация или ликвидация помимо решения задач пресечения незаконной деятельности также связана с определенными лишениями материального характера, издержками, которые несет хозяйствующий субъект в результате и процессе таких принудительных мер.

К. Ю. Тотьев<sup>[14, с.146]</sup>, характеризуя санкции в сфере защиты конкуренции, указывает на предписания антимонопольных органов, как на меры специально направленные на пресечение нарушений нормативных правовых актов о конкуренции и монополиях (пресекательные санкции). Указанный автор считает другой разновидностью санкций в конкурентном праве юридическую ответственность, которая связана с имущественным воздей-

ствием на правонарушителя и возложением на него дополнительных обязанностей.

А. Н. Варламова, исследуя вопросы конкурентного права выделяет ограничительные и защитные меры конкурентного законодательства [7, с.14]. В качестве ограничительных мер рассматриваются вопросы монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции, а также экономической концентрации [6, с.394]. При рассмотрении мер защиты конкуренции данный автор рассматривает наиболее часто применяемые средства реагирования антимонопольного органа на нарушение правил конкуренции — предписание [6, с.14]. При рассмотрении мер защиты конкуренции она указывает на административную ответственность за неисполнение в срок законного предписания (решения) антимонопольного органа, а также рассмотрение дел о других административных правонарушениях, влияющих на конкуренцию; право на обращение в суд антимонопольного органа; принудительное разделение в соответствии со статьей 38 Закона о защите конкуренции; уголовную ответственность в соответствии со статьей 178 Уголовного Кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ).

А. Ю. Кинев [7, с.153] полагает, что с точки зрения государственной деятельности механизм защиты конкуренции, суть которого состоит в определенном взаимосвязанном действии его отдельных элементов, которыми являются правовые средства, сформировавшиеся за счет принимаемых государством организационно-правовых мер.

Само содержание защиты конкуренции, по мнению данного автора, можно рассматривать с нескольких точек зрения: как государственную деятельность по пресечению ограничений конкуренции и укреплению конкурентной среды, а также как индивидуальную деятельность физических и юридических лиц по отстаиванию своего права на конкуренцию как таковую.

Анализ норм Закона о защите конкуренции позволяет сделать вывод о том, что меру

административного принуждения в сфере защиты конкуренции можно определить как установленную Законом о защите конкуренции совокупность процессуальных действий, объединенных едиными целями — наказанием или обеспечением соблюдения антимонопольного законодательства, а также основаниями применения указанных мер.

Необходимо отметить, что внешне административное принуждение выражается через меры административного принуждения. Поэтому мера административного принуждения является базовым элементом внешней (формальной) организации механизма административного принуждения. Меры административного принуждения могут быть объединены в определенные группы.

Форма того или иного явления в основном, но не исключительно, определяется его внутренним содержанием. Поэтому критерием группировки мер принуждения наряду с целью предлагается выделить их содержание.

Так, меры административного принуждения, имеющие своей процессуальной целью наказание определенного субъекта, а фактическим основанием — правонарушение, составляют меры административной ответственности.

Меры административного принуждения, имеющие своей процессуальной целью обеспечение исполнения обязанностей, а фактическим основанием — неисполнение обязанностей, составляют меры обеспечения соблюдения законодательства.

Указанный перечень мер административного принуждения не является исчерпывающим, но эти важные теоретические положения как раз приемлемы в сфере защиты конкуренции.

Таким образом все меры административного принуждения в сфере защиты конкуренции можно разделить на две группы:

1. Меры административной ответственности, т.е. те меры административного принуждения, которые применяются в связи с правонарушением.

2. Меры обеспечения исполнения законодательства в сфере защиты конкуренции (меры принудительного исполнения), т.е. те меры административного принуждения, которые применяются в связи с исполнением или неисполнением обязанностей в сфере защиты конкуренции.

Эти две большие группы можно разделить на подгруппы.

Меры административной ответственности включают меры восстановительной ответственности (исполнение предписаний антимонопольного органа); **меры штрафной ответственности в соответствии с КоАП РФ**; меры взыскания в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства в соответствии с законом о защите конкуренции: меры по принудительному разделению или выделению коммерческих и некоммерческих организаций.

К. Ю. Тотьев<sup>[13]</sup> указывает на то, что вплоть до мая 2007 года, т.е. до внесения изменений и дополнений в КоАП РФ норм об административной ответственности в сфере защиты конкуренции (статьи 14.9, 14.31–14.33 КоАП РФ), была установлена лишь административная ответственность за невыполнение в срок предписания антимонопольного органа (статья 19.5 КоАП РФ). К. Ю. Тотьев называет эту модель административной ответственности двухуровневой. Такая модель административной ответственности имеет два уровня реализации. Во-первых, это пресечение нарушений в сфере защиты конкуренции посредством выдачи предписания (статья 23 Закона о защите конкуренции). При этом указанный автор полагает, что запреты в Законе о защите конкуренции совпадают с условиями выполнения предписания, а не с составом административной ответственности. В этом случае основная цель административной ответственности состоит в обеспечении исполнения предписания, а не в обеспечении соблюдения запретов в сфере защиты конкуренции. Согласно такой двухуровневой

модели меры административной ответственности выступают не столько как способы предупреждения антиконкурентного правонарушения, сколько в качестве субсидиарного средства обеспечения исполнения предписания антимонопольного органа. По мнению данного автора, такая модель не стимулирует нарушителя воздержаться от нарушения на стадии его подготовки, а мотивирует его взвесить плюсы и минусы продолжения уже начатого нарушения антимонопольного законодательства.

Необходимо отметить, что в это же время была установлена административная ответственность за непредставление информации в антимонопольный орган, а также за представление в антимонопольный орган заведомо недостоверной информации. Такая ответственность установлена была нормами части 5 статьи 19.8 КоАП РФ. Данную меру административной ответственности можно рассматривать как меру принуждения, направленную на получение антимонопольным органом достоверных, необходимых для проведения антимонопольных расследований, доказательств. Данная мера является необходимым условием деятельности антимонопольных органов, так как только при таком подходе антимонопольные органы, имеющие весьма небольшую численность, могут осуществлять эффективно свои функции в условиях дефицита собственных ресурсов по проведению проверок и добыванию необходимых сведений, информации и доказательств у лиц, подозреваемых в совершении антимонопольных нарушений.

Административная ответственность по статьям 14.31–14.33 КоАП РФ соответствует модели одноуровневой ответственности, поскольку она наступает непосредственно за сам факт неисполнения установленных в Законе о защите конкуренции запретов. К. Ю. Тотьев<sup>[13]</sup> указывает, что для работоспособности указанной модели ответственности необходимо, чтобы неблагоприятные последствия совершенного нарушения (в случае его

обнаружения и доказывания), применяемые в соответствии с КоАП РФ, значительно превышали бы благоприятные последствия, которые может получить нарушитель от своей противоправной антиконкурентной деятельности.

В настоящее время одновременно существует одноуровневая административная ответственность за конкретные правонарушения в сфере защиты конкуренции (статьи 14.31–14.33, 19.8 КоАП РФ) и двухуровневая административная ответственность за невыполнение предписания антимонопольного органа (статья 19.5 КоАП РФ).

Меры обеспечения исполнения законодательства в сфере защиты конкуренции (меры принудительного исполнения) включают: административно-превентивные меры (предупредительные); административно-восстановительные меры; меры пресечения.

Необходимо отметить, что на основании пункта 1 статьи 22 Закона о защите конкуренции антимонопольные органы обеспечивают государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами, органами власти и физическими лицами.

Согласно пункту 3 статьи 22 Закона о защите конкуренции антимонопольные органы предупреждают монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства органами власти и хозяйствующими субъектами, физическими лицами. В соответствии с данной нормой административно-правовые меры защиты конкуренции можно разделить на меры по предупреждению монополистической деятельности, меры по недопущению недобросовестной конкуренции, а также меры по недопущению ограничения, устранения, недопущению конкуренции органами власти. Такую классификацию, например, применяет А. Ю. Кинев<sup>[8, с.59]</sup>, исследуя организацию административно-правовой защиты конкуренции как единый механизм, исходя

из выделения основных групп нарушений антимонопольного законодательства, к которым, по его мнению, относятся монополистическая деятельность, недобросовестная конкуренция и антиконкурентные действия органов власти.

В соответствии с пунктом 2 статьи 22 Закона о защите конкуренции антимонопольные органы выполняют функции по выявлению нарушения антимонопольного законодательства, принимают меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекают к ответственности за такие нарушения. Исходя из данной нормы административно-правовые меры защиты конкуренции можно разделить на меры по выявлению случаев ограничения, устранения конкуренции; меры прекращения ограничения, недопущения, устранения конкуренции, а также меры привлечения к ответственности в сфере защиты конкуренции.

Таким образом, исходя из многообразия регулируемых Законом о защите конкуренции отношений в сфере защиты конкуренции можно говорить, что меры защиты конкуренции могут применяться как вне связи с нарушениями антимонопольного законодательства, так и в связи с нарушением антимонопольного законодательства.

В обоих этих случаях Закон о защите конкуренции предусматривает применение предупредительных и обеспечительных мер.

Предупредительные меры применяются в целях предупреждения правонарушений и, как правило, не связаны с совершением правонарушения. Но в сфере защиты конкуренции предупредительные меры могут применяться и в связи с правонарушением. Предупредительные меры направлены на предотвращение правонарушений и других вредных последствий<sup>[5, с.445]</sup>. Например, проведение внеплановой проверки после выявления признаков нарушения антимонопольного законодательства является предупредительной мерой. Меры, осуществляемые в целях предупреждения правонару-

шений, имеют профилактическую направленность [4, с.305].

Кроме того, для классификации мер защиты конкуренции можно использовать функциональный критерий, а именно классифицировать меры по защите конкуренции через функции антимонопольных органов по защите конкуренции. Причем классификация функций антимонопольного органа по защите конкуренции зависит еще и от того, выявляется ли правонарушение, прекращается ли данное нарушение, или антимонопольный орган осуществляет функции по привлечению нарушителей к административной ответственности.

Анализ норм Закона о защите конкуренции показывает, что в сфере защиты конкуренции мерами, применяемыми вне связи с нарушением антимонопольного законодательства, являются следующие предупредительные меры:

- направление предостережений о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства должностным лицам хозяйствующих субъектов;
- ведение реестра хозяйствующих субъектов (за исключением финансовых организаций), имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35% или занимающих доминирующее положение на рынке;
- ведение реестра лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства;
- антимонопольный контроль экономической концентрации;
- проведение анализа рынка (для определения экономической концентрации, для рассмотрения ходатайств о предоставлении государственных и муниципальных преференций);
- осуществление контроля за предоставлением и использованием государственной или муниципальной преференции;
- проведение плановых проверок антимонопольным органом;

- запрос информации, документов, материалов (ст. ст. 25, 25.4 Закона о защите конкуренции);
- выявление нарушений антимонопольного законодательства (п. 2 статьи 22 Закона о защите конкуренции);
- сбор доказательств (например, запрос мнения Роспатента, проведение экспертиз, запрос информации, сведений);
- установление и утверждение методических основ антимонопольного контроля (пункты 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 части 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции);
- разъяснение норм антимонопольного законодательства.

По общему правилу административно-предупредительные меры характеризуются отсутствием правонарушения как основания их применения и вины тех, в отношении кого они применяются.

Из норм Закона о защите конкуренции следует, что в связи с совершением нарушения антимонопольного законодательства могут применяться меры предупредительные, пресекательные (пресекательно-обеспечительные), восстановительные, а также меры ответственности.

Несмотря на то, что по мнению А. П. АLEXИНА и А. А. КАРМОЛИЦКОГО [4, с.305] административно-предупредительные меры применяются не за правонарушения, цель их — профилактика правонарушений, в сфере защиты конкуренции в связи с нарушениями антимонопольного законодательства применяются такие административно-предупредительные меры, как проведение анализа рынка для установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта на рынке и проведение внеплановых проверок.

Пресекательные (пресекательно-обеспечительные) [9, с.427] меры представляют группу административно-правовых средств, связанных с совершением правонарушения, реализуются в связи с его пресечением путем прямого юридическо-властного воздействия со стороны государства, применяемого несущим

дебными административно-юрисдикционными органами, обеспечивают привлечение в будущем правонарушителей к административной ответственности. Цель пресечения — прекратить противоправное деяние и не допустить новое <sup>[5, с.447]</sup>. Кроме того, предписание антимонопольного органа считается традиционным средством обеспечения соблюдения запретов, изложенных в антимонопольном законодательстве <sup>[15]</sup>.

В сфере защиты конкуренции восстановительные меры направлены на восстановление конкуренции и восстановление положения, существовавшего до нарушения конкуренции, а также восстановление нарушенных прав и интересов участников общественных отношений, регулируемых Законом о защите конкуренции.

По общему правилу административно-восстановительные меры применяются в целях возмещения причиненного правонарушением ущерба <sup>[9, с.428]</sup>.

В сфере защиты конкуренции в связи с нарушениями антимонопольного законодательства применяются меры, направленные на выявление нарушений антимонопольного законодательства, фактически являющиеся предупредительными мерами:

- проведение анализа рынка для установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта на рынке при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства (пункт 5 части 3 статьи 41 Закона о защите конкуренции);
- проведение внеплановых проверок в связи с получением материалов и информации, в которой содержатся признаки нарушения антимонопольного законодательства (часть 4 статьи 25.1 Закона о защите конкуренции).

В связи с нарушением антимонопольного законодательства в сфере защиты конкуренции применяются следующие меры пресечения (правовосстановительные меры):

- выдача предупреждений;

- выдача предписаний хозяйствующим субъектам (пресечение нарушений);
- выдача предписаний органам власти (пресечение нарушений);
- выдача предписаний о принятии мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав (статья 21 Закона о защите конкуренции);
- направление в федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг, Центральный банк Российской Федерации предложения о приведении в соответствие с антимонопольным законодательством принятых ими актов и (или) прекращении действий, в случае если такие акты и (или) действия нарушают антимонопольное законодательство;
- внесение в лицензирующие органы предложений об аннулировании, отзыве лицензий, приостановление лицензий в отношении нарушителей антимонопольного законодательства;
- принудительное разделение или выделение коммерческих организаций, а также некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность, приносящую им доход (ст. 38). Необходимо отметить, что данная мера является одновременно и мерой ответственности, как это следует из норм статьи 38 Закона о защите конкуренции;
- обращение антимонопольных органов с исками о восстановлении конкуренции;
- участие антимонопольных органов в рассмотрении судом или арбитражным судом дел, связанных с применением и (или) нарушением антимонопольного законодательства (п. 7 ч. 1 ст. 23) по заявлениям заинтересованных лиц.

Необходимо отметить, что обращение антимонопольных органов с исками и участие антимонопольных органов в рассмотрении судом дел, связанных с нарушением антимонопольного законодательства, в некоторой степени можно относить к административно-правовым мерам защиты конкуренции,

но только в той части, которая не касается рассмотрения соответствующих дел в судах. В последнем случае речь идет не об административно-правовых, а о судебных мерах защиты конкуренции.

Следует упомянуть, что в связи с нарушениями норм Закона о защите конкуренции применяются также специфические административные пресекательно-обеспечительные меры:

- приостановление торгов в случае принятия жалобы на порядок проведения торгов и заключения договора по его итогам до рассмотрения жалобы по существу (пункт 11 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции);
- выдача предписаний организатору торгов, конкурсной или аукционной комиссии, продавцу государственного или муниципального имущества, организатору продажи (п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции).

Специфика данных мер связана с тем, что нормами статьи 18.1 Закона о защите конкуренции защищаются не общественные отношения в сфере конкуренции, а общественные отношения по проведению торгов, заключению договоров по их итогам. В недалеком будущем к этим отношениям должны присоединиться отношения, связанные с порядком проведения процедур в сфере градостроительства и земельных отношений.

В настоящее время также подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором предусмотрено внесение дополнений и изменений в статью 18.1 Закона о защите конкуренции, предусматривающих административное обжалование решений и (или) действий органов власти в области градостроительной деятельности и земельных отношений (пункт 10 Плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроитель-

ной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства») [2].

Кроме того, данным законопроектом предусмотрено установление административной ответственности в отношении должностных лиц органов власти за нарушение порядка осуществления полномочий в сфере градостроительной деятельности и земельных отношений.

Следовательно, меры, принимаемые антимонопольными органами в соответствии со статьей 18.1 Закона о защите конкуренции являются мерами предупредительными. Регулируя отношения, связанные с порядком проведения торгов, заключения договоров, а в последующем и с порядком проведения процедур в области градостроительной деятельности и земельных отношений, данные меры имеют своим основанием нарушение указанных процедур, а целями — недопущение в последующем ограничения, устранения, недопущения конкуренции.

В соответствии с Законом о защите конкуренции после выявления совершенных нарушений антимонопольного законодательства антимонопольными органами применяются меры ответственности:

- восстановительная ответственность (исполнение предписаний антимонопольного органа о восстановлении конкуренции);
- меры по разделению, выделению коммерческих и некоммерческих организаций;
- меры административной ответственности в сфере защиты конкуренции:
  - штрафная административная ответственность в соответствии с КоАП РФ;
  - взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения антимонопольного законодательства в соответствии с Законом о защите конкуренции.

В сфере защиты конкуренции применяются также меры уголовного принуждения — уголовная ответственность (ст. 178 УК РФ),

которая не относится к административно-правовым мерам защиты конкуренции.

А. П. Алехин и А. А. Кармолицкий<sup>[4, с.383]</sup>, рассматривая полномочия антимонопольного органа в соответствии с подпунктом «к» пункта 1 части 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции, указывают на то, что в случае выдачи обязательного предписания хозяйствующему субъекту о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства речь идет именно о побуждении к исполнению обязанности. Это не совсем верно. Такое предписание выда-

ется в случае нарушения антимонопольного законодательства и направлено на уплату в федеральный бюджет всего дохода хозяйствующего субъекта на рынке, на котором указанный хозяйствующий субъект нарушил антимонопольное законодательство. По правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, содержащейся в пункте 3 Постановления от 24 июня 2009 г. № 11-П<sup>[3]</sup>, предписание о перечислении незаконного дохода в бюджет имеет компенсаторную природу. И лишь вторично подобное предписание стимулирует в последующем к исполнению обязанностей.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 31 (1 ч.), ст. 3434.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» от 29 июля 2013 г. № 1336-р // Собрание законодательства Российской Федерации, 2013, № 32, ст. 4329-р.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 2009 г. № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 28, ст. 3581.
4. Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Первая часть: учебник. — М.: Издательство «Зерцало-М», 2011. 520 с.
5. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Эксмо, 2011. 622 с.
6. Варламова А. Н. Конкурентное право России. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2008. 568 с.
7. Кинев А. Ю. Административно-правовой аспект конкурентной политики // Картель — тайная монополия: сборник статей и интервью. 2012.
8. Кинев А. Ю. Административно-правовые основы и организация защиты конкуренции в Российской Федерации. — М.: ООО «Издательство «Элит», 2013.
9. Максимов И. В. Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Кониной и Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 784 с.
10. Петров Д. А. Конкурентное право: теория и практика применения: учебник для магистров / Под общ. ред. В. Ф. Попондопуло. — М.: Издательство Юрайт, 2013. 318 с.
11. Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации. Курс лекций / Под ред. С. В. Запольского. 2-е изд. — М.: Российская академия правосудия; Статут, 2011. 414 с.
12. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 4-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма: Инфра — М, 2010. 926 с.
13. Тотьев К. Ю. Административная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства: две модели санкций в одном кодексе. URL: <http://www.hse.ru/data/765/549/1239/Админ-Ответств-АЗ-2009-Тотьев.2.дос> (дата обращения 10.04.2015).

14. Тотьев К. Ю. Конкурентное право (правовое регулирование деятельности субъектов конкуренции и монополий): учебник для ВУЗов. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство РДЛ, 2003. 477 с.
15. Тотьев К. Ю. Предписание антимонопольного органа о перечислении незаконного дохода: правовая природа и функции // Законы России. Опыт, анализ, практика. 2010. № 8.

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Federal'nyi zakon 'O zashchite konkurentsii' ot 26.07.2006 № 135-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2006, № 31 (1 ch.), st. 3434.
2. Rasporyazhenie Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii 'Ob utverzhdenii plana meropriyatiy ('dorozhnoi karty') 'Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya gradostroitel'noi deyatel'nosti i uluchshenie predprinimatel'skogo klimata v sfere stroitel'stva' ot 29 iyulya 2013 g. № 1336-r // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2013, № 32, st. 4329-r.
3. Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 24 iyunya 2009 g. № 11-P // Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2009, № 28, st. 3581.
4. Alekhin A. P., Karmolitskii A. A. Administrativnoe pravo Rossii. Pervaya chast': uchebnik. — М.: Izdatel'stvo 'Zertsalo-M', 2011. 520 s.
5. Bakhrakh D. N. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik. 6-e izd., pererab. i dop. — М.: Eksmo, 2011. 622 s.
6. Varlamova A. N. Konkurentnoe pravo Rossii. — М.: IKD 'Zertsalo-M', 2008. 568 s.
7. Kinev A. Yu. Administrativno-pravovoi aspekt konkurentnoi politiki // Kartel' — tainaya monopoliya: sbornik statei i interv'yuu. 2012.
8. Kinev A. Yu. Administrativno-pravovye osnovy i organizatsiya zashchity konkurentsii v Rossiiskoi Federatsii. — М.: ООО 'Izdatel'stvo 'Elit', 2013.
9. Maksimov I. V. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik / pod red. N. M. Konina i Yu. N. Starilova. 2-e izd., peresmotr. — М.: Norma: INFRA-M, 2010. 784 s.
10. Petrov D. A. Konkurentnoe pravo: teoriya i praktika primeneniya: uchebnik dlya magistrrov / Pod obshch. red. V. F. Popondopulo. — М.: Izdatel'stvo Yurait, 2013. 318 s.
11. Pravovoe regulirovanie konkurentsii i monopolii v Rossiiskoi Federatsii. Kurs lektsii / Pod red. S. V. Zapol'skogo. 2-e izd. — М.: Rossiiskaya akademiya pravosudiya; Statut, 2011. 414 s.
12. Rossinskii B. V. Administrativnoe pravo: uchebnik / B. V. Rossinskii, Yu. N. Starilov. 4-e izd., peresmotr. i dop. — М.: Norma: Infra — M, 2010. 926 s.
13. Tot'ev K. Yu. Administrativnaya otvetstvennost' za narushenie antimonopol'nogo zakonodatel'stva: dve modeli sanktsii v odnom kodekse. URL: <http://www.hse.ru/data/765/549/1239/Admin-Otvetstv-A3-2009-Tot'ev.2.dos> (data obrashcheniya 10.04.2015).
14. Tot'ev K. Yu. Konkurentnoe pravo (pravovoe regulirovanie deyatel'nosti sub'ektov konkurentsii i monopolii): uchebnik dlya VUZov. 2-e izd., pererab. i dop. — М.: Izdatel'stvo RDL, 2003. 477 s.
15. Tot'ev K. Yu. Predpisanie antimonopol'nogo organa o perechislenii nezakonnoho dokhoda: pravovaya priroda i funktsii // Zakony Rossii. Опыт, analiz, praktika. 2010. № 8.