

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ В АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СФЕРЕ: ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

© 2022 г. А. Ю. Соколов*, О. А. Лакаев**

Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук

*E-mail: aysockolov@mail.ru

**E-mail: olegoleg81@mail.ru

Поступила в редакцию 20.06.2022 г.

Аннотация. Рассматривается современная правовая политика в антимонопольной сфере в части установления и применения мер административного принуждения. Актуальность исследования определяется тем, что от состояния развития административно-принудительного регулирования зависит эффективность антимонопольной политики государства, поскольку меры административного принуждения обеспечивают: предупреждение, пресечение антиконкурентных действий, наказание виновных лиц. Поставлена цель определить содержание, задачи правовой политики и факторы, снижающие качество ее реализации в указанном направлении. Проанализировано и критически оценено стратегическое планирование в антимонопольной сфере, выявлена недостаточная конкретизация перспектив совершенствования административно-предупредительных и административно-пресекательных механизмов.

Ключевые слова: административное принуждение, антимонопольная сфера, правовая политика, административная ответственность, антимонопольный орган, защита конкуренции, монополистическая деятельность, правовое регулирование, государственное управление, стратегическое планирование.

Цитирование: Соколов А. Ю., Лакаев О. А. Административное принуждение в антимонопольной сфере: вопросы правовой политики // Государство и право. 2022. № 10. С. 108–115.

DOI: 10.31857/S102694520022604-5

ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT IN THE ANTIMONOPOLY SPHERE: LEGAL POLICY ISSUES

© 2022 A. Yu. Sokolov*, O. A. Lakaev**

Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

*E-mail: aysockolov@mail.ru

**E-mail: olegoleg81@mail.ru

Received 20.06.2022

Abstract. The article considers the modern legal policy in the antimonopoly sphere in terms of the establishment and application of administrative coercion measures. The relevance of the study is determined by the fact that the effectiveness of the antimonopoly policy of the state depends on the state of development of administrative enforcement tools, since administrative enforcement measures provide prevention, suppression of anticompetitive actions, punishment of perpetrators. The aim is to determine the content, objectives of legal policy and factors that reduce the quality of its implementation in this direction. Strategic planning in the antimonopoly sphere is analyzed and critically evaluated, insufficient specification of prospects for improving administrative-preventive and administrative-preventive mechanisms, considered as key instruments of antimonopoly policy, is revealed.

Key words: administrative coercion, antimonopoly sphere, legal policy, administrative responsibility, antimonopoly authority, competition protection, monopolistic activity, legal regulation, public administration, strategic planning.

For citation: Sokolov, A. Yu., Lakaev, O. A. (2022). Administrative enforcement in the antimonopoly sphere: legal policy issues // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 108–115.

Значение антимонопольного регулирования в условиях рыночной экономики трудно переоценить. От состояния антимонопольной сферы во многом зависит нормальное функционирование всех экономических отраслей, поскольку соответствующими правилами обеспечивается баланс интересов различных участников хозяйственных отношений, развитие конкурентной среды, достижение целей государственной политики в сфере предпринимательства. Кроме того, если обратиться к зарубежной теории, в числе приоритетов развития антимонопольного законодательства отмечается необходимость его формирования вокруг стандартов благосостояния потребителей¹. В этих условиях деятельность антимонопольного органа имеет особое значение, обеспечивая конкуренцию, в отсутствие которой экономика устойчиво функционировать не может².

Сфера антимонопольного регулирования входит в орбиту действия, в первую очередь, норм административного права, поскольку она связана с осуществлением государственно-управленческой деятельности, в рамках которой реализуются стратегическое планирование, подзаконное нормотворчество органов исполнительной власти, контрольно-надзорные мероприятия, применяются меры административного принуждения. Антимонопольная сфера как одно из ключевых направлений межотраслевого административно-правового регулирования в области экономики предполагает возникновение общественных отношений, охраняемых в том числе законодательством об административных правонарушениях. Ее состояние, как и любой сферы государственного управления, зависит от надлежащей организации и эффективности правовой политики. О ее перманентном совершенствовании говорит высокая нормотворческая активность законодательной власти, показывающая оптимизацию подходов к организации деятельности и компетенции антимонопольного органа на протяжении всего периода функционирования современного Российского государства в условиях рыночной экономики. Первым шагом было принятие Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»³, которым были определены основы предупреждения и пресечения нарушений недобросовестной конкуренции и монополистической деятельности на товарных рынках, предписано создание антимонопольного органа, наделенного контрольно-надзорными полномочиями, включая право применять меры административного принуждения. Развитие финансового сектора экономики и рынка финансовых услуг как объекта правового регулирования привело к усложнению антимонопольного законодательства, систему которого дополнил Федеральный закон от 23 июня 1999 г. № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг»⁴, определивший новые полномочия антимонопольного органа.

Ускорение экономического развития России с начала XXI в. и возникшая необходимость реагирования на новые объективно вредные для экономики действия хозяйствующих субъектов потребовали принятия нового законодательства

о защите конкуренции, в котором были систематизированы антимонопольные правила, усовершенствованы контрольно-надзорные полномочия антимонопольного органа, в том числе связанные с применением мер административного принуждения. Текущая направленность законодательной политики в сфере регулирования антимонопольной деятельности связана с поэтапной оптимизацией положений Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 01.04.2022 г.) «О защите конкуренции»⁵ в рамках систематического внесения новых «антимонопольных пакетов», отражающих все тенденции усложнения антимонопольной сферы и необходимость адекватной реакции на них со стороны государства.

Значимость административного принуждения для антимонопольной сферы определяется его местом в системе административно-правового регулирования, позволяющим обеспечивать законность и правопорядок, корректировать складывающиеся в сфере защиты конкуренции социальные связи для обеспечения надлежащего функционирования экономики, соблюдения интересов всех хозяйствующих субъектов и государства, посредством предупреждения, выявления, пресечения нарушений обязательных требований в данной сфере и восстановления состояния, предшествующего нарушению антимонопольных правил. Безусловно, принуждение в сфере управленческой деятельности как метод государственного управления вторичен по отношению к убеждению и может применяться, когда возможности использования последнего исчерпаны⁶. Для экономики убеждение (и его составная часть поощрение) особенно актуально ввиду необходимости оказания воздействия на ее негосударственный сектор преимущественно без использования принудительных средств⁷. Убеждением обуславливается возможность самоопределения рынка и эволюционирования сообразно изменениям в материальном праве. В западной юридической доктрине отмечается, что самоопределение рынка не могло бы просуществовать столько десятилетий и пережить столько изменений в антимонопольной политике, если бы оно не обладало способностью меняться и расти вместе с базовым законодательством⁸.

Однако в силу более разнообразного спектра целей применения, средств воздействия, необходимости определения прав и обязанностей принуждающих и принуждаемых субъектов, а также введения соответствующих процедур метод принуждения получил детализированную регламентацию в административном законодательстве. Этим обуславливается доминирование охранительных начал в содержании административно-правовых отношений, связанных с противодействием монополистической деятельности⁹. Правовая политика в антимонопольной сфере как раз и направлена на то, чтобы законодательно оптимизировать содержание административно-принудительного воздействия на участников

⁵ См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I), ст. 3434; 2022. № 14, ст. 2195.

⁶ См.: Конин Н. М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М., 2004. С. 198.

⁷ См.: Саидов З. А., Ястребов О. А. Частноправовые интересы в экономике и проблемы административно-правового воздействия на них // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2015. № 3. С. 18.

⁸ См.: Sullivan S. P. Modular Market Definition // UC Davis Law Review. 2021. Vol. 55. No. 2. P. 1147.

⁹ См.: Кинев А. Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 177.

¹ См.: Glasner D., Sullivan S. P. The Logic of Market Definition // Antitrust Law Journal. 2020. Vol. 83. No. 2. P. 302.

² См.: Гришковец А. А. Федеральные органы исполнительной власти и иные субъекты, осуществляющие регулирование в сфере экономики // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 70.

³ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16, ст. 499 (утратил силу).

⁴ См.: СЗ РФ. 1999. № 26, ст. 3174 (утратил силу).

правоотношений в сфере защиты конкуренции, уточнить меры административного принуждения и порядок их применения для обеспечения баланса интересов государства, хозяйствующих субъектов и потребителей.

С учетом общетеоретического понимания используемой терминологии¹⁰ правовую политику в сфере административно-принудительного воздействия на участников антимонопольных правоотношений можно определить как системную, последовательную и научно обоснованную деятельность государственных органов по формированию качественного механизма административно-правового регулирования и цивилизованному использованию административно-правовых средств для обеспечения правопорядка и законности в антимонопольной сфере, повышению степени ее упорядоченности, соблюдения прав и законных интересов участников социальных связей в данной сфере, поддержание их баланса.

Задачи правовой политики в сфере административно-принудительного воздействия на участников антимонопольных правоотношений направлены на обеспечение реализации приоритетов как правовой политики в целом, так и ее антимонопольной составляющей. Общеправовое значение данного направления правовой политики состоит в том, что она способствует решению таких задач, как построение правового государства, обеспечение правовой стабильности, создание отлаженных механизмов защиты прав и законных интересов граждан, развитие правовой культуры государственных служащих и граждан, формирование эффективных механизмов правового регулирования и государственного управления, противодействие коррупции и бюрократизму, поддержание правопорядка и законности, усиление координирующей роли власти, повышение качества принимаемых нормативных правовых актов и профессионального уровня субъектов правотворчества и правоприменения, оптимизация взаимодействия государства и общества.

Одновременно специфика административно-принудительного воздействия в антимонопольной сфере ориентирует на необходимость постановки перед данным направлением правовой политики своих собственных, более конкретных, задач: устранения дисбаланса публичных и частных интересов в антимонопольной сфере и создания правовых условий для построения эффективной экономики, поиска компромисса между государством и субъектами социума в сфере взаимного признания интересов в области антимонопольного регулирования¹¹, нейтрализации угроз для нормально-го функционирования рыночных механизмов¹², совершенствования порядка осуществления антимонопольной деятельности в части как специфичного для нее производства по делам о нарушениях антимонопольного законодательства, так и применения мер административной ответственности.

Основным инструментом правовой политики, как признается в научной литературе¹³, становятся доктринальные

акты. Содержа в себе приоритеты осуществления государственно-регулирующего воздействия в тех или иных областях общественных отношений, цели и задачи, стоящие перед органами государственной власти на соответствующем этапе развития социума, они образуют основу последующего законодательного и подзаконного регулирования в различных отраслях и сферах государственного управления. Доктринальные акты при их официальном утверждении уполномоченными государственными органами обретают форму документов стратегического планирования, определяющих основные направления развития социальных связей и необходимость достижения конкретных результатов при осуществлении государственной политики в отраслевом или межотраслевом измерениях на основе постановки долгосрочных экономических, политических и иных задач¹⁴. Не является исключением и антимонопольная правовая политика, которая должна выявлять, помимо всего прочего, и направления оптимизации административно-принудительного воздействия на участников правоотношений в сфере защиты конкуренции.

Стратегическое планирование должно учитывать изменения в соответствующей сфере или отрасли государственного управления, в целях чего необходимо обеспечивать непрерывность корректирующего воздействия на их содержание¹⁵. Антимонопольная сфера также охватывается стратегическим планированием в рамках реализации полномочий Федеральной антимонопольной службы, которой ведется работа по совершенствованию государственной политики в области защиты конкуренции. В настоящее время реализуется Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года¹⁶. Сфера административного принуждения в ней представлена фрагментарно, ограничиваясь направлениями развития административно-предупредительного, административно-пресекающего воздействия и административной ответственности. Современные условия диктуют необходимость конкретизации перспектив регулирования мер административного принуждения в антимонопольной сфере, поскольку кризисные события, происходящие в глобальном масштабе, оказывают существенное воздействие на экономические процессы в России, влияя на конкурентные отношения и реализацию прав потребителей. Принятая в 2019 г. стратегия в последующем не подвергалась коррекции, в связи с чем она не учитывает процессы 2020–2022 гг., обусловившие введение особого санитарно-эпидемиологического режима и режима международного санкционного воздействия на Российскую Федерацию.

Содержание правовой политики в сфере административно-принудительного воздействия на участников антимонопольных правоотношений должно быть основано на выявлении и установлении мер, реализуемых в сфере государственного управления и имеющих принудительную

¹⁰ См.: Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. М., 2022. С. 371.

¹¹ См.: Писенко К.А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 4–6.

¹² См.: Дехтярь И.Н. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. Саратов, 2018. С. 4.

¹³ См.: Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал ВШЭ. 2018. № 1. С. 7. DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.4.25

¹⁴ См.: Афиногенов Д.А., Виноградова Е.В., Полякова Т.А. Развитие государственной политики в области стратегического планирования в российской Федерации: публично-правовые и научно-методологические проблемы и приоритеты // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 27.

¹⁵ См.: п/п. «а» п. 9 Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 08.11.2021 г. № 633) // СЗ РФ. 2021. № 46, ст. 7676.

¹⁶ Утверждена протоколом Президиума ФАС России от 03.07.2019 г. № 6 (см.: URL: <https://fas.gov.ru/documents/685792> (дата обращения: 25.05.2022)).

природу. Традиционно они подразделяются в зависимости от двух взаимосвязанных между собой критериев — фактического основания применения и целевого предназначения. В первом случае они могут иметь деликтное и не деликтное основания, а во втором — конкретизируются исходя из непосредственной цели применения. Максимальный учет всех целей административного принуждения обеспечивает пятизвенная классификация данных мер, когда они подразделяются на административно-предупредительные, административно-пресекательные, административно-восстановительные меры, административные наказания и процессуально-обеспечительные меры административного принуждения¹⁷.

В научной литературе при рассмотрении мер, применяемых при осуществлении государственного управления в антимонопольной сфере, иногда используется прием смешения, при котором в одном ряду выделяются принудительные и иные (организационно-побудительные) меры. В частности, специалист в области конкурентного права Д.А. Петров вычленяет меры: по защите конкуренции (установление порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества; организацию состязательного отбора контрагента при заключении договора отдельными видами юридических лиц; закрепление антимонопольных требований к запросу предложений, торгам, запросу котировок цен на товары); меры пресечения антиконкурентной деятельности, формулируемые им в виде многочисленных запретов; меры предупреждения антиконкурентной деятельности (реализация государственного контроля за экономической концентрацией; предоставление государственных или муниципальных преференций)¹⁸. В рамках такого подхода скорее следует говорить не о «мерах», а о комплексе административно-правовых средств воздействия на сферу защиты конкуренции, в то время как меры административного принуждения занимают собственное место в механизме административно-правового регулирования конкурентных отношений, обеспечивая проведение воли властвующего субъекта в функционирование подвластного вопреки его воле и подчеркивая охранительное начало антимонопольной деятельности. Этим фактором определяется обособленность административного принуждения и необходимость проведения самостоятельной правовой политики по совершенствованию его нормативных основ и порядка применения.

Законодательная политика, ориентированная на правовую регламентацию мер административного принуждения в антимонопольной сфере, имеет двунаправленный характер: систематизация законодательства о защите конкуренции способствует формированию комплекса административно-принудительных мер, системно и всесторонне обеспечивающих гармонизацию конкурентных отношений в условиях возможных угроз совершения противоправных деяний и их фактической реализации; второе же направление связано с совершением деяний, требующих реакции государства в виде карательного и соответствующего процессуально-обеспечительного воздействия на субъекты, которые осуществляют антиконкурентную деятельность, подпадающую под признаки состава административного правонарушения.

Сообразно этим направлениям совершенствуется законодательство о защите конкуренции. Поскольку система мер административного принуждения характеризуется внутренним единством и взаимообусловленностью, антимонопольная правовая политика должна обеспечивать взаимосвязь обоих направлений, а т.н. антимонопольные пакеты, планомерно дополняющие законодательство, должны быть основаны на необходимости совершенствования оснований, содержания и порядка применения мер, образующих арсенал административно-принудительного воздействия в антимонопольной сфере. Правовая политика в данной сфере показывает тенденцию к разработке кодифицированного материального¹⁹ и процессуального законодательства. В такой ситуации «пакетная» разработка новелл конкурентного и административно-деликтного регулирования неосуществима ввиду масштабности и комплексности проекта кодификации.

Административно-предупредительные меры в антимонопольной сфере имеют лишь контрольно-предупредительную направленность. Применение другой их разновидности — мер, обусловленных государственными нуждами, — не предусматривается законодательством о конкуренции в силу отсутствия возможных оснований для этого. Правовая политика в сфере установления контрольно-предупредительных мер в антимонопольной сфере исходит из общего основания необходимости их регламентации, что означает их направленность на недопущение возможных нарушений обязательных требований (антимонопольных правил) хозяйствующими субъектами, вследствие чего на них возлагается обязанность претерпевать властно-организационное воздействие со стороны антимонопольного органа. Указанные меры могут быть общего характера, присущими и иному отраслевому законодательству, а именно проведение контрольно-надзорных проверок (соблюдения антимонопольных правил), вынесение предостережения (о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства), а также характерными исключительно для сферы защиты конкуренции.

Вряд ли можно согласиться с мнением о том, что предостережение может восприниматься не как принуждение, а как мера информационного характера, не предполагающая юридических последствий для лица, не реагирующего на предостережение²⁰. Для вынесения предостережения имеется конкретное основание — формулирование вывода антимонопольным органом о готовящемся нарушении антимонопольных требований на основании публичного заявления должностного лица хозяйствующего субъекта. В такой ситуации данное лицо будет вынуждено отказаться от противоправных намерений, предвидя неизбежность наступления неблагоприятных последствий. Очевидно, при наличии предостережения ощущение свободы принятия решений в силу принудительного воздействия на волевою сферу руководителя снижается. Нельзя сказать, что юридические последствия не предусматриваются, поскольку игнорирование предостережения с последующим совершением противоправных действий повлечет за собой применение мер административного пресечения и других административно-принудительных

¹⁷ См.: Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 173, 174.

¹⁸ См.: Петров Д.А. Конкурентное право: учеб. и практикум для академ. бакалавриата и магистратуры. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 120–241.

¹⁹ См.: Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 26.05.2022).

²⁰ См.: Борзило Е.Ю. Предупреждения и предостережения антимонопольного органа как инструмент правового регулирования в России // Бизнес. Образование. Право. 2016. № 1 (34). С. 193.

мер. Предостережение — относительно новое для антимонопольного законодательства явление. Его введение стало результатом совершенствования правовой политики в сфере защиты конкуренции, ориентированной в большей степени на предупреждение нарушений антимонопольных правил, нежели на борьбу с ними. Дальнейшее развитие предупредительных начал в антимонопольной деятельности рассматривается как одна из ключевых задач стратегического планирования в данной сфере.

Еще один принудительный инструмент, используемый антимонопольным органом в рамках осуществления контрольно-предупредительной деятельности, — предписание. Оно представляет собой универсальную форму управленческой деятельности²¹, которая может быть задействована для различных целей, включая предупредительные. Вариантом подобного акта является предписание о недопущении действий, которые могут быть препятствием для возникновения конкуренции и (или) могут привести к ограничению, устранению конкуренции и нарушению антимонопольного законодательства.

Несмотря на усиление предупредительной направленности административного принуждения в антимонопольной сфере, актуальным направлением правовой политики является оптимизация административно-пресекательной деятельности в антимонопольной сфере. Административное пресечение — один из наиболее значимых инструментов принудительного воздействия на нарушителей норм административного права, позволяющий прекратить обнаруженное противоправное поведение и предотвратить его вредные последствия. Эффективность административного пресечения определяется оперативностью воздействия на нарушителя обязательных требований, недопущением развития вредоносных явлений и процессов, обусловленных противоправным воздействием на сложившийся в данной сфере общественный уклад.

Антимонопольная сфера характеризуется динамичностью протекающих процессов, воздействием хозяйствующими субъектами новых способов проведения антиконкурентных экономических манипуляций, в том числе с применением информационных (цифровых) технологий, которые становятся новым фактором усложнения антимонопольной сферы, что отмечается и в зарубежной литературе²². Этим обуславливается интенсивность законодательских процессов, обеспечивающих адекватную реакцию правоприменителя на новые деструктивные явления в сфере защиты конкуренции. Поэтому и система административно-пресекательных мер воздействия подвергается перманентной оптимизации. Стандартной формой пресекательного воздействия является предписание, вынесение которого имеет разностороннюю направленность, обеспечивая прекращение злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением, недобросовестной конкуренции, нарушения правил недискриминационного доступа к товарам, и др. При этом правовая политика, направленная на совершенствование административно-пресекательной деятельности, способствует дополнению пресекательного инструментария в части как видов предписаний (введено специальное предписание для унитарных предприятий), так и введения новых форм, в которых может быть выражено пресекательное

воздействие на нарушителя обязательных требований (выдача предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства).

Правовая политика в данном направлении должна обеспечивать не только повышение разнообразия мер административного пресечения, но и определение приоритетных сегментов антимонопольного регулирования, наиболее актуальных на том или ином этапе развития с точки зрения противоправной активности и, соответственно, необходимости оказания пресекательного воздействия. Этому должно способствовать стратегическое планирование, определяющее направления совершенствования нормотворческой и правоприменительной политики. Одним из крайне болезненных для сферы антимонопольного регулирования и экономики в целом в общемировой практике является организация картелей²³. Они оказывают деструктивное воздействие на конкурентные рынки, сокращая объем производства, для создания искусственного дефицита, который позволяет продавцам повышать цены, в результате чего некоторые потребители не могут приобрести продукцию или услугу²⁴. В Российской Федерации данное явление потребовало принятия Межведомственной программы мер по выявлению и пресечению картелей и иных ограничивающих конкуренцию соглашений на 2019–2023 годы²⁵, особое значение в которой придется пресечению ограничивающих конкуренцию соглашений в сфере закупок товаров, работ и услуг для публичных нужд, а также правонарушений, выраженных в заключении ограничивающих конкуренцию соглашений в социально значимых и стратегически важных экономических отраслях.

Большую вредность для экономики и возможности реализации прав потребителей приобрели т.н. кризисные картели, формируемые в случае устойчивого падения спроса или временного сокращения сбыта в целях ограничения конкуренции, которые в случае спада производства могут планировать собственные действия. Проблема кризисных картелей актуализировалась в условиях особого санитарно-эпидемиологического режима, а впоследствии и усиления санкционного давления на нашу страну. Данные картели характерны для рынков фармацевтических и продовольственных товаров, на которых создается искусственный дефицит и повышаются цены, что отражается на материальном положении и уровне социальной обеспеченности потребителей этой продукции. В связи с укоренением и стабильностью возникновения новых кризисных явлений в государстве необходима коррекция антимонопольной правовой политики с формированием эффективных механизмов административного пресечения актуальных форм картелей. С точки зрения нормотворческой политики это может быть выражено в проработке, в частности, специальной формы предписаний для прекращения кризисных картелей и иных сопутствующих мер административного принуждения. На данную проблему уже обращается внимание, и поэтому осуществляется межгосударственная координация усилий по противодействию этому явлению. В Европейском Союзе соответствующая политика разрабатывается Европейской конкурентной сетью, требующей принятия необходимых мер в отношении хозяйствующих субъектов,

²¹ См.: Кротов К. С. Административная ответственность за правонарушения в сфере защиты конкуренции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2020. С. 56.

²² См.: Melamed A. D. Antitrust law and its critics // Antitrust Law Journal. 2020. Vol. 83. No. 1. P. 269.

²³ См.: Masur J. S., Posner E. A. Norming in Administrative Law // Duke Law Journal. 2019. Vol. 68. No. 7. P. 1421.

²⁴ См.: Leslie C. R. Antitrust Law as Public Interest Law // UC Irvine Law Review. 2012. Vol. 2. No. 3. P. 886.

²⁵ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17.06.2019 г. № 1314-п (см.: СЗ РФ. 2019. № 26, ст. 3475).

использующих сложившуюся ситуацию в целях картельизации злоупотребления своим доминирующим положением²⁶.

Наиболее существенное правоограничительное воздействие на участников правоотношений в антимонопольной сфере, нарушающих законодательство о защите конкуренции, оказывают меры административной ответственности. Мировая практика показывает расширение сферы применения административных наказаний в связи с усложнением общественных отношений и необходимостью оперативного реагирования на многочисленные правонарушения, не обладающими признаком общественной опасности, в том числе и в антимонопольной сфере²⁷. Правовая политика, направленная на их установление, реализуется в рамках существующей системы административных наказаний. Для реакции на административные правонарушения используется ряд санкций, назначение которых в наибольшей степени способствует достижению целей административной ответственности — предупреждению совершения новых административных правонарушений в антимонопольной сфере. Однако применительно к административному штрафу специфика определяется внутри данного наказания на основе установления особого способа его исчисления. В связи с этим в научной литературе укоренилось его упрощенное обозначение — «оборотный» штраф — в контексте вопроса об административной ответственности именно в сфере защиты конкуренции, где правоприменительная практика антимонопольного органа показывает высокие его размеры.

В юридической литературе представлено мнение о том, что меры административной ответственности не ограничиваются санкциями, предусмотренными только лишь в административно-деликтном законодательстве. Так, И. В. Башлаков-Николаев в структуре мер административной ответственности в сфере защиты конкуренции выделяет: меры штрафной ответственности по КоАП РФ; меры восстановительной ответственности (исполнение предписаний антимонопольного органа); принудительное выделение и разделение некоммерческих и коммерческих организаций; взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного в результате нарушения законодательства о защите конкуренции²⁸. Такая позиция контрастирует с пониманием административной ответственности, ее мер и места в системе административно-правового регулирования. Данные меры представляют собой систему и применяются в установленном процессуальном порядке, предусмотренном административно-деликтным законодательством и обеспечивающем соблюдение прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, и других участников производства. Меры, содержащиеся в ином законодательстве, не могут рассматриваться как меры административной ответственности. Указанные выше меры восстановительного характера закреплены в законодательстве о защите конкуренции и оформляются соответствующими предписаниями (о восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства; об устранении последствий нарушения

антимонопольного законодательства; и др.). Однако они занимают отдельную нишу в системе административного принуждения, имея свою собственную цель — восстановить положение, существовавшее до совершения противоправного деяния, но не наказать нарушителя. Поэтому вряд ли можно считать корректным их обозначение в качестве «мер восстановительной ответственности».

Что касается принудительного выделения и разделения некоммерческих и коммерческих организаций, то, действительно, данная мера законодателем отнесена к числу мер «ответственности», предусмотренных законодательством о защите конкуренции. Здесь стоит отметить несовершенство нормотворческой политики. Законодатель, несмотря на внесение в КоАП РФ ряда новых административных наказаний, проявляет консервативность по вопросу дальнейшего развития системы мер административной ответственности. Вместо введения новых административных наказаний он допускает параллельное регулирование мер, схожих по карательному воздействию с административными наказаниями. Названная мера как раз и относится к числу таковых. Примечательно, что в проекте КоАП РФ предлагается сохранить существующую систему административных наказаний, несмотря на накопившиеся вне административно-деликтного законодательства меры карательного воздействия государственно-управленческой природы. Представляется, что правовая политика в данном направлении должна быть направлена на введение подобных санкций в административно-деликтное законодательство, гарантирующее в своих процессуальных положениях установление всех элементов состава административного правонарушения, виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, в то время как отраслевое законодательство не обеспечивает в той же степени защищенность интересов лиц, подвергаемых принудительному воздействию.

Правовая политика в сфере административно-принудительного воздействия на участников антимонопольных правоотношений привела к формированию структурированной системы мер административного принуждения. Меры, имеющие различное целевое предназначение, в совокупности способствуют обеспечению законности и правопорядка в сфере защиты конкуренции, что во многом определяет состояние экономики, соблюдение прав хозяйствующих субъектов и потребителей. В то же время глобальные кризисные явления и процессы, которые затронули Российскую Федерацию, совершенствование способов осуществления антиконкурентной деятельности снижают эффективность правоприменения в антимонопольной сфере. Для поддержания баланса интересов субъектов конкурентных отношений требуется перманентное совершенствование правовой политики. В первую очередь это касается стратегического планирования, которое в части развития инструментов административно-принудительного воздействия на участников рынка выглядит неконкретным. Определяя важность развития предупредительных и пресекающих механизмов, документы стратегического планирования не предусматривают перспектив уточнения в законодательстве соответствующих мер. Не разработаны механизмы повышения эффективности пресекающего воздействия на участников рынка в условиях формирования т.н. кризисных картелей, что требует принятия соответствующих законодательных решений. В части оптимизации института административной ответственности должны быть решены задачи формирования целостной системы административных наказаний, включающей меры карательного воздействия, которые предусмотрены отраслевым законодательством. Для антимонопольной сферы такой

²⁶ См.: Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis. Available at: https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf (дата обращения: 26.05.2022).

²⁷ См.: Rosenfeld E., Veil J. Sanctions administratives, sanctions pénales // Pouvoirs: Revue d'Etudes Constitutionnelles et Politiques. 2009. Vol. 128. No. 1. P. 61.

²⁸ См.: Башлаков-Николаев И. В. Меры принуждения в сфере защиты конкуренции // Финансовое право и управление. 2015. № 3. С. 312. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.3.15080

мерой является принудительное выделение и разделение некоммерческих и коммерческих организаций, которое при совершенствовании проекта КоАП РФ целесообразно внести в перечень административных наказаний.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018. С. 173, 174.
2. Афиногенов Д.А., Виноградова Е.В., Полякова Т.А. Развитие государственной политики в области стратегического планирования в российской Федерации: публично-правовые и научно-методологические проблемы и приоритеты // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 4. С. 27.
3. Башлаков-Николаев И.В. Меры принуждения в сфере защиты конкуренции // Финансовое право и управление. 2015. № 3. С. 312. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.3.15080
4. Борзило Е.Ю. Предупреждения и предостережения антимонопольного органа как инструмент правового регулирования в России // Бизнес. Образование. Право. 2016. № 1 (34). С. 193.
5. Гришковец А.А. Федеральные органы исполнительной власти и иные субъекты, осуществляющие регулирование в сфере экономики // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 70.
6. Дехтярь И.Н. Производство по делам о нарушениях антимонопольного законодательства. Саратов, 2018. С. 4.
7. Кинев А.Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 177.
8. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. М., 2004. С. 198.
9. Кротов К.С. Административная ответственность за правонарушения в сфере защиты конкуренции: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2020. С. 56.
10. Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права: учеб. М., 2022. С. 371.
11. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал ВШЭ. 2018. № 1. С. 7. DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.4.25
12. Петров Д.А. Конкурентное право: учеб. и практикум для академ. бакалавриата и магистратуры. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. С. 120–241.
13. Писенко К.А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 4–6.
14. Саидов З.А., Ястребов О.А. Частноправовые интересы в экономике и проблемы административно-правового воздействия на них // Вестник РУДН. Сер.: Юридические науки. 2015. № 3. С. 18.
15. Glasner D., Sullivan S.P. The Logic of Market Definition // Antitrust Law Journal. 2020. Vol. 83. No. 2. P. 302.
16. Leslie C.R. Antitrust Law as Public Interest Law // UC Irvine Law Review. 2012. Vol. 2. No. 3. P. 886.
17. Masur J.S., Posner E.A. Norming in Administrative Law // Duke Law Journal. 2019. Vol. 68. No. 7. P. 1421.
18. Melamed A.D. Antitrust law and its critics // Antitrust Law Journal. 2020. Vol. 83. No. 1. P. 269.
19. Rosenfeld E., Veil J. Sanctions administratives, sanctions pénales // Pouvoirs: Revue d'Etudes Constitutionnelles et Politiques. 2009. Vol. 128. No. 1. P. 61.
20. Sullivan S.P. Modular Market Definition // UC Davis Law Review. 2021. Vol. 55. No. 2. P. 1147.
1. Administrative Law of the Russian Federation: textbook for bachelors / ed. by A. Yu. Sokolov. 2nd ed., reprint and add. M., 2018. P. 173, 174 (in Russ.).
2. Afinogenov D.A., Vinogradova E.V., Polyakova T.A. Development of state policy in the field of strategic planning in the Russian Federation: public-legal and scientific-methodological problems and priorities // Legal policy and legal life. 2021. No. 4. P. 27 (in Russ.).
3. Bashlakov-Nikolaev I.V. Coercive measures in the field of competition protection // Financial Law and management. 2015. No. 3. P. 312. DOI: 10.7256/2310-0508.2015.3.15080 (in Russ.).
4. Borzilo E. Yu. Warnings and cautions of the antimonopoly authority as a tool of legal regulation in Russia // Business. Education. Law. 2016. No. 1 (34). P. 193 (in Russ.).
5. Grishkovets A.A. Federal executive authorities and other entities regulating the economy // Legal policy and legal life. 2020. No. 3. P. 70 (in Russ.).
6. Dekhtyar I.N. Proceedings on cases of violations of antimonopoly legislation. Saratov, 2018. P. 4 (in Russ.).
7. Kinev A. Yu. Administrative and legal protection of competition: problems and ways of improvement: dis. ... Doctor of Law. M., 2015. P. 177 (in Russ.).
8. Konin N.M. Administrative Law of Russia. General and Special parts: a course of lectures. M., 2004. P. 198 (in Russ.).
9. Krotov K.S. Administrative responsibility for offenses in the field of competition protection: dis. ... PhD in Law. Saratov, 2020. P. 56 (in Russ.).
10. Kulapov V.L., Malko A.V. Theory of state and law: textbook. M., 2022. P. 371 (in Russ.).
11. Mal'ko A.V., Gayvoronskaya Ya. V. Doctrinal acts as the main instrument of legal policy // Law. HSE Journal. 2018. No. 1. P. 7. DOI: 10.17323/2072-8166.2018.1.4.25 (in Russ.).
12. Petrov D.A. Competition Law: studies. and a workshop for academics. bachelor's and master's degrees. 2nd ed., reprint and add. M., 2019. P. 120–241 (in Russ.).
13. Pisenko K.A. Administrative and legal support of the balance of interests in the field of antimonopoly regulation in the Russian Federation: dis. ... Doctor of Law. M., 2018. P. 4–6 (in Russ.).
14. Saidov Z.A., Yastrebov O.A. Private legal interests in the economy and problems of administrative and legal impact on them // Herald of the RUDN. Ser.: Legal Sciences. 2015. No. 3. P. 18 (in Russ.).
15. Glasner D., Sullivan S.P. The Logic of Market Definition // Antitrust Law Journal. 2020. Vol. 83. No. 2. P. 302.
16. Leslie C.R. Antitrust Law as Public Interest Law // UC Irvine Law Review. 2012. Vol. 2. No. 3. P. 886.
17. Masur J.S., Posner E.A. Norming in Administrative Law // Duke Law Journal. 2019. Vol. 68. No. 7. P. 1421.
18. Melamed A.D. Antitrust law and its critics // Antitrust Law Journal. 2020. Vol. 83. No. 1. P. 269.
19. Rosenfeld E., Veil J. Sanctions administratives, sanctions pénales // Pouvoirs: Revue d'Etudes Constitutionnelles et Politiques. 2009. Vol. 128. No. 1. P. 61.
20. Sullivan S.P. Modular Market Definition // UC Davis Law Review. 2021. Vol. 55. No. 2. P. 1147.

REFERENCES

Сведения об авторах**СОКОЛОВ Александр Юрьевич —**

доктор юридических наук, профессор, директор
Саратовского филиала Института государства
и права Российской академии наук; 410028
г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135

ЛАКАЕВ Олег Анатольевич —

кандидат юридических наук, старший научный
сотрудник Саратовского филиала Института
государства и права Российской академии наук;
410028 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135

Authors' information**SOKOLOV Aleksandr Yu. —**

Doctor of Law, Professor, Director of the Saratov
Branch of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
135 Chernyshevsky str., 410028 Saratov, Russia

LAKAEV Oleg A. —

PhD in Law; senior researcher of the Saratov
Branch of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences;
135 Chernyshevsky str., 410028 Saratov, Russia