

УДК 34.096

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-18-25>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2021

Ведомственная апелляция ФАС России: процедура и практика

Кашеваров А.Б.*

Финансовый университет при
Правительстве Российской
Федерации,
125993, Россия, г. Москва,
Ленинградский пр-т, д. 49,
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Акимова И.В.,

Финансовый университет при
Правительстве Российской
Федерации,
125993, Россия, г. Москва,
Ленинградский пр-т, д. 49,
Адвокатское Бюро BGP
Litigation,
123112, Россия, г. Москва,
Пресненская наб., д. 6, стр. 2,
ДЦ «Империя»

Симакова К.Б.,

Адвокатское Бюро BGP
Litigation,
123112, Россия, г. Москва,
Пресненская наб., д. 6, стр. 2,
ДЦ «Империя»

Аннотация

В ФАС России более пяти лет функционирует институт ведомственной апелляции, позволяющий пересматривать некоторые виды решений территориальных антимонопольных органов во внесудебном порядке. Одновременно Правовым управлением ФАС России с участием Ассоциации антимонопольных экспертов была сформирована практика подготовки и опубликования в журнале «Российское конкурентное право и экономика» ежеквартальных обзоров наиболее важных решений коллегиальных органов ФАС России.

За это время был накоплен ценный опыт по рассмотрению жалоб на решения территориальных антимонопольных органов и сформированы единообразные подходы к решению ряда ключевых вопросов антимонопольного правоприменения.

В статье рассмотрены важные проблемы ведомственной апелляции ФАС России, связанные с определением оснований и порядком обращения в коллегиальные органы с жалобами на решения территориальных антимонопольных органов. Дана оценка наиболее важным достоинствам и недостаткам данного института, сформулированы рекомендации по оптимизации практики защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов при обжаловании решений (предписаний) территориальных антимонопольных органов.

Ключевые слова: ведомственная апелляция, дело о нарушении антимонопольного законодательства, решения и предписания, территориальные органы.

Для цитирования: Кашеваров А.Б., Акимова И.В., Симакова К.Б. Ведомственная апелляция ФАС России: процедура и практика // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 18–25, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-18-25>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

The Internal Appeal of the FAS Russia: Procedure and Practice

Andrey B. Kashevarov*

Financial University under the Government of the Russian Federation,
Leningradsky Prospekt, 49,
Moscow, 125993, Russia,
FAS Russia,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia

Irina V. Akimova,

Financial University under the Government of the Russian Federation,
Leningradsky Prospekt, 49,
Moscow, 125993, Russia,
BGP Litigation Law Office,
Imperia Tower Business Center,
Presnenskaya emb., 6, bldg 2,
Moscow, 123112, Russia

Ksenia B. Simakova,

BGP Litigation Law Office,
Imperia Tower Business Center,
Presnenskaya emb., 6, bldg 2,
Moscow, 123112, Russia

Abstract

For more than five years, the FAS Russia has been operating the institute of Internal appeal, which makes it possible to review certain types of decisions of territorial antimonopoly bodies out of court. At the same time, the Legal Department of the FAS Russia with the participation of the Association of Antimonopoly Experts formed the practice of preparing and publishing in the journal "Russian Competition Law and Economics" quarterly reviews of the most important decisions of the collegial bodies of the FAS Russia.

During this time, valuable experience has been accumulated in the consideration of complaints against decisions of territorial antimonopoly bodies and uniform approaches to solving a number of key issues of antimonopoly law enforcement have been formed.

The article discusses the important problems of Internal appeal of the FAS Russia related to the specification of grounds and the procedure for applying to the collegial bodies of the FAS Russia on complaints against decisions of territorial antimonopoly bodies.

An assessment of the most important advantages and disadvantages of this institution is given, recommendations are formulated for optimizing the practice of protecting the rights and legitimate interests of economic entities when appealing decisions (orders) of territorial antimonopoly bodies.

Keywords: *Internal appeal, case on violation of antimonopoly legislation, decisions and orders, territorial bodies.*

For citation: Kashevarov A.B., Akimova I.V., Simakova K.B. The internal appeal of the FAS Russia: procedure and practice // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 18–25, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-18-25>

The authors declare no conflict of interest.

Введение

Актуальность выбранной темы, по мнению авторов, связана с возрастающей популярностью института Ведомственной апелляции ФАС России среди хозяйствующих субъектов.

Процедура Ведомственной апелляции ФАС России была введена в январе 2016 г. Федеральным законом от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. То есть процесс рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства был дополнен еще одной стадией: пересмотром решения (предписания) территориального антимонопольного органа (далее — территориальный орган) на основании жалобы в центральном аппарате Федеральной антимонопольной службы [1].

¹ См.: СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

Целью авторов является проведение анализа существующей процедуры рассмотрения жалоб на решения и (или) предписания территориальных органов, а также систематизация источников правового регулирования при обращении с жалобами в коллегиальные органы ФАС России.

Следует отметить, что процедура Ведомственной апелляции не является новшеством российского законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности [2].

Если говорить в целом об институте досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) органов и организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, то данный институт стал развиваться в рамках административной реформы и оптимизации предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций [3]. Так, в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»² основаниями досудебного (внесудебного) обжалования являются нарушение сроков предоставления услуги (либо совершения отдельных действий в этом процессе), предъявление необоснованных требований к заявителю, необоснованные отказы в предоставлении услуги (либо отказы выполнения отдельных действий в процессе предоставления услуги)³.

При этом задолго до 2016 г. и вступления в силу Федерального закона от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» механизм досудебного обжалования, аналогичный, в той или иной мере, институту Ведомственной апелляции, был введен в налоговых органах. В настоящее время решение налогового органа о привлечении к ответственности может быть обжаловано в суд только в том случае, если сначала оно было обжаловано в вышестоящий налоговый орган.

Более того, Правительством Российской Федерации определено 62 вида государственного контроля для обязательного досудебного обжалования⁴. Данное требование вступает в силу с 01.07.2021.

В связи с этим, по мнению авторов, можно говорить о том, что в настоящее время в системе государственного управления все более активно применяется принцип автокоррекции. Иными словами, законодатель стремится наделить органы власти полномочиями по пересмотру и исправлению своих собственных решений.

Таким образом, существующие в антимонопольном законодательстве процедуры досудебного обжалования решений (предписаний) представляют особый интерес для рассмотрения и анализа.

Правовые основы

Положения о так называемом механизме Ведомственной апелляции закреплены в ч. 3—16 ст. 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции).

Согласно указанным выше нормам в ФАС России созданы коллегиальные органы, в полномочия которых входит в том числе пересмотр решений и (или) предписаний территориальных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства⁵. В настоящее время под коллегиальными органами понимаются Апелляционная коллегия и Президиум ФАС России [4].

Вопросы по пересмотру решений (предписаний) территориальных органов в большинстве своем выносятся именно на рассмотрение Апелляционной коллегии ФАС России. Критериев, по которым жалобы направляются в Президиум ФАС России, не выработано, в связи с этим определение важности дела отдается на внутреннее усмотрение коллегиальных органов ФАС России [5]. Исходя из практики, на рассмотрение Президиума ФАС России попадают только наиболее значимые решения (предписания) по делам о нарушении антимонопольного законодательства, которые способны повлиять на дальнейшее правоприменение тех или иных норм антимонопольного законодательства и по которым существуют неоднозначные правовые подходы, в том числе и в судебной практике.

Основания для отмены и (или) изменения решений (предписаний) территориальных органов

В коллегиальных органах подлежат обжалованию решения и (или) предписания территориальных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства. Исходя из п. 2 ч. 4 ст. 23 Закона о защите конкуренции, основанием для пересмотра коллегиальными органами решений и (или) предписаний территориальных органов является нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

² См.: СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

³ Пешкова (Белогорцева) Х.В., Баранов И.В., Беляев М.А., Бондарева Э.С., Воробьев Н.И., Воробьева Л.В., Ротко С.В., Чернущ Н.Ю., Тимошенко Д.А. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2020.

⁴ См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ч. 13 ст. 98) // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

⁵ См.: СЗ РФ, 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

Andrey B. Kashevarov et al.

The Internal Appeal of the FAS Russia: Procedure and Practice

Таким образом, Законом о защите конкуренции предусмотрено одно основание для изменения или отмены решения (предписания) территориального антимонопольного органа.

В связи с этим коллегиальные органы могут отказать в принятии жалобы на решение (предписание) территориального органа к рассмотрению или рассмотреть ее частично в случае, если в качестве основания для отмены или изменения такого решения (предписания) указаны иные нарушения, не связанные с единообразием практики применения норм антимонопольного законодательства. Например, при рассмотрении жалобы на решение и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан по делу № 05-435/2015 Апелляционная коллегия ФАС России указала, что часть доводов не подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном ст. 23 Закона о защите конкуренции, поскольку данные доводы связаны с нарушением процедуры возбуждения и рассмотрения дела, что выходит за пределы рассмотрения коллегиальным органом⁶.

Вместе с тем отсутствие у территориального органа полномочий на рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства, например, совершенном на территории нескольких субъектов Российской Федерации или другого субъекта, может явиться основанием для отмены вынесенных по делу актов. Так, одним из оснований для отмены Президиумом ФАС России решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан по делу № 08-1/2018 явилось несоблюдение правил подведомственности, предусмотренных Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденным приказом Федеральной антимонопольной службы от 25.05.2012 № 339⁷. Аналогичный подход от-

ражен и в одном из решений Апелляционной коллегии ФАС России⁹.

Вместе с тем, по мнению авторов, необходимо обратить внимание, что принятое коллегиальным органом на основании ч. 10 ст. 23 Закона о защите конкуренции решение об отмене решения и (или) предписания территориального органа (в том числе ввиду рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства территориальным органом, который в соответствии с указанным регламентом не имел на это полномочий) не исключает возможность возобновления рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства соответствующим антимонопольным органом¹⁰. То есть фактически надлежащий территориальный орган может возбудить и рассмотреть дело о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если отсутствуют основания для прекращения рассмотрения данного дела, предусмотренные ст. 48 Закона о защите конкуренции или не истек срок давности рассмотрения дела, установленный ст. 411 указанного закона. Вместе с тем, поскольку приведенная формулировка постановления Верховного Суда Российской Федерации не является закрытой, представляется, что такой подход может быть распространен и на иные случаи отмены решений (предписаний) территориальных органов на основании выявленных процедурных нарушений.

Направление дела территориального органа на новое рассмотрение

Необходимо отметить, что в настоящее время все чаще встречается практика, когда Апелляционной коллегией ФАС России по итогам рассмотрения жалобы принимается решение не об отмене или изменении решения (предписания) территориального органа, а о направлении дела на новое рассмотрение.

Представляется, что возможность направить дело на новое рассмотрение предоставляет территориальному органу право повторно рассмотреть обстоятельства дела и вынести более обстоятельное и обоснованное решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Такая процедура позволяет минимизировать риск необоснованного признания действий ответчика нарушением или же, наоборот, прекратить дело в отношении

⁶ См.: Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 02.09.2016 // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/472004> (Дата обращения: 19.03.2021).

⁷ См.: пункты 3.12—3.15 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 8, 2013.

⁸ Решение Президиума ФАС России от 30.01.2019 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/12713045-36d8-448b-8137-0ed1305c0d1f/?query=19-1/2-3> (Дата обращения: 19.03.2021).

⁹ Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 15.08.2018 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/167-04/> (Дата обращения: 19.03.2021).

¹⁰ См.: пункт 49 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378656/ (Дата обращения: 19.03.2021).

нарушителя. При этом направление дела на новое рассмотрение дает возможность участникам дела представить новые доказательства в обоснование своей позиции, что несомненно способствует более полному анализу ситуации со стороны антимонопольного органа.

Примером такой практики является дело № 078/01/11-75/2020 о нарушении антимонопольного законодательства, которое было возбуждено в связи с обнаружением признаков нарушения обществами п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции при участии в электронных торгах на поставку расходных материалов медицинского назначения в бюджетные учреждения на территории города Санкт-Петербурга. Вместе с тем производство по данному делу было прекращено, так как территориальный орган пришел к выводу, что ответчики по делу находились в подконтрольной одному физическому лицу группе лиц. Отменяя решение территориального органа, Апелляционная коллегия ФАС России возвратила данное дело на новое рассмотрение, указав, что ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции является специальной по отношению к ст. 9 указанного закона и перечень критериев отнесения хозяйствующих субъектов к подконтрольной группе лиц, при которых допускается заключение соглашения между хозяйствующими субъектами — конкурентами, является исчерпывающим¹¹.

Можно также привести и другой пример направления дела о нарушении антимонопольного законодательства на новое рассмотрение. Так, Апелляционная коллегия ФАС России, рассмотрев жалобу на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области о прекращении рассмотрения дела № 167/04 в связи с отсутствием нарушения ст. 14⁶ Закона о защите конкуренции, отменила решение территориального органа, направив дело на новое рассмотрение. Апелляционная коллегия ФАС России указала на то, что в решении территориального органа отсутствует какая-либо оценка элементов сходства/различия противопоставленных товаров, а также выводы относительно различительной способности используемых упаковок¹².

Исходя из приведенных практических примеров представляется, что коллегиальный орган принимает решение о направлении дела о нарушении антимонопольного законодательства на новое рассмотрение в случае, если усматривает признаки нарушения, но при этом этих признаков недостаточно для того, чтобы сделать однозначный вывод в наличии нарушения.

Законом о защите конкуренции формально не предусмотрена возможность вынесения подобного решения коллегиальными органами, поскольку согласно ч. 10 ст. 23 указанного закона по итогам рассмотрения жалобы коллегиальный орган вправе исключительно:

- 1) оставить жалобу без удовлетворения;
- 2) отменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа;
- 3) изменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа.

На первый взгляд, приведенный перечень является закрытым и не подлежит расширительному толкованию. Вместе с тем Закон о защите конкуренции не содержит запретов на принятие подобного решения и не указывает, что единственным последствием отмены актов территориального органа является принятие окончательного решения коллегиальными органами по рассматриваемому делу [6].

Таким образом, представляется, что решение Ведомственной апелляции об отмене актов территориального органа и возврате дела на новое рассмотрение является обоснованным, логичным продолжением тенденции сближения норм внесудебных порядков защиты прав и законных интересов лиц, участвующих в делах о нарушении антимонопольного законодательства, и общих принципов процессуального законодательства.

Доказательства нарушения единообразия практики применения антимонопольного законодательства

Ввиду специфики рассматриваемой процедуры заявителю по жалобе на решение (предписание) территориального органа следует при подготовке жалобы обращать внимание на то, каким образом можно доказать нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Складывающаяся практика рассмотрения жалоб на решения (предписания) территориальных органов коллегиальными органами позволяет сделать вывод о том, каким образом заявители могут усилить свою позицию при подготовке жалобы на нарушение единообразия практики правоприменения в коллегиальные органы. Зачастую в качестве доказательств используются решения территориальных органов и коллегиальных органов по аналогичным вопросам, разъяснения ФАС России, а также судебная практика¹³. Авторы выделяют четыре основных источника доказательств, которые могут использоваться

¹¹ Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 23.06.2020 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/b75079de-675d-4e06-8774-0bcb6600ac6d/> (Дата обращения: 19.03.2021).

¹² Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 15.08.2018 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/167-04/> (Дата обращения: 19.03.2021).

¹³ Обзор практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 1 июля 2018 г. по 1 июля 2019 г.), утв. протоколом Президиума ФАС России // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/685926> (Дата обращения: 10.02.2021).

Andrey B. Kashevarov et al.

The Internal Appeal of the FAS Russia: Procedure and Practice

для подтверждения нарушения единообразия практики применения антимонопольного законодательства, среди которых:

1) решения территориальных органов

Представляется, что данный вид доказательств является наиболее распространенным в делах по пересмотру решений (предписаний) территориальных органов, так как именно совокупность уже принятых решений по аналогичному вопросу формирует существующую практику применения антимонопольного законодательства. При этом чем больше таких решений было принято, тем больше оснований у коллегиального органа для принятия решения в пользу заявителя.

Как пример использования решений территориальных органов ФАС России доказательств можно привести решение Президиума ФАС России по жалобе на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве по делу № 1-10-1918/77-15, в мотивировочной части которого приведены ссылки на решения других территориальных органов с указанием их позиции по рассматриваемому вопросу¹⁴;

2) решения коллегиальных органов

Апелляционная коллегия и Президиум ФАС России в качестве доказательств единообразия практики применения антимонопольного законодательства используют ранее принятые коллегиальными органами акты. По мнению авторов, данный вид доказательств все более широко применяется в рамках пересмотра решений (предписаний) территориальных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства. Одним из примеров использования такого вида доказательств является решение Апелляционной коллегии по делу № 12-ФАС22-НК/10-18, в рамках которого коллегиальный орган для подтверждения своей позиции ссылался на другое решение Апелляционной коллегии о необходимости включения представителей Центрального Банка Российской Федерации в состав комиссии антимонопольного органа при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства финансовыми организациями¹⁵;

3) разъяснения и письма ФАС России

Разъяснения ФАС России, в случае их наличия по спорному вопросу, могут также существенно усилить позицию заявителя о допущенном нарушении единообразия правоприменительной практики.

Например, в решении по жалобе на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Красно-

дарскому краю по делу № 88/2016 Апелляционная коллегия ФАС России ссылается на несколько писем и разъяснений ФАС России, обосновывая сделанный вывод о необходимости изменения решения территориального органа¹⁶;

4) судебная практика

Зачастую коллегиальные органы в рамках рассмотрения жалоб на решения (предписания) территориальных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства также основывают свою позицию на практике, сформированной арбитражными судами. Например, в своем решении по делу № 021-05/12-18 Апелляционная коллегия ФАС России на основании позиции суда пришла к выводу, что факт заключения хозяйствующими субъектами ограничивающего соглашения может быть доказан только с использованием совокупности доказательств, в том числе включая фактическое поведение хозяйствующих субъектов¹⁷. Коллегиальный орган подтвердил свои выводы ссылкой на постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.12.2019 № Ф05-19097/2019 по делу № А40-258627/18-92-2830, в котором было указано, что соглашение (исходя из п. 18 ст. 4 Закона о защите конкуренции) является согласованным волеизъявлением двух или более участников.

Вместе с тем обжалуемые решения территориальных органов могут быть оценены Ведомственной апелляцией на предмет соответствия единообразию практики применения антимонопольного законодательства и иными способами¹⁸.

Ведомственная апелляция ФАС России или судебное обжалование

Исходя из положений Закона о защите конкуренции и формирующейся правоприменительной практики Ведомственная апелляция является сугубо положительным инструментом, поскольку дает дополнительную возможность лицу обжаловать решение (предписание) территориального органа без потери прав на дальнейшее судебное обжалование.

Однако представляется, что ввиду определенной специфики обжалования решений (предписаний) территориальных органов в коллегиальные органы ФАС России не все так однозначно.

¹⁴ Решение Президиума ФАС России от 11.10.2016 // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/479588> (Дата обращения: 19.03.2021).

¹⁵ Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 17.03.2020 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/38282ecd-bf6f-479c-bd8b-c8b0fc1be775/> (Дата обращения: 19.03.2021).

¹⁶ Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 16.12.2016 // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/502538> (Дата обращения: 19.03.2021).

¹⁷ Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 26.05.2020 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/96be3c72-1d40-43c5-b2ee-ba46d06607a9/> (Дата обращения: 19.03.2021).

¹⁸ Подгузова К. «Ведомственная апелляция» ФАС России: процедура и итоги // Российская правовая газета ЭЖ-Юрист. 2017. № 35 (986). С. 4—5.

Во-первых, антимонопольный орган вправе по собственной инициативе возбудить дело на основании полученных материалов, если обнаружит в них иные признаки нарушения антимонопольного законодательства. Таким образом, обращаясь в коллегиальные органы ФАС России, необходимо четко понимать, что рассматриваемые действия хозяйствующего субъекта не содержат в себе признаков иного нарушения антимонопольного законодательства.

Во-вторых, обжалование решения (предписания) по делу о нарушении антимонопольного законодательства в коллегиальные органы не приостанавливает исполнение предписания. Это означает, что даже в период рассмотрения жалобы коллегиальным органом лицо обязано исполнить предписание в установленный срок или же ходатайствовать о продлении срока исправления выданного предписания. В связи с этим, подавая жалобу в коллегиальные органы ФАС России, необходимо обращать особое внимание на сроки исполнения предписания, выданного территориальным органом.

В-третьих, срок обжалования в коллегиальный орган составляет один месяц, что значительно меньше срока, который дается на подготовку заявления в суд.

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время на основании постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (п. 49), срок обжалования, решения и (или) предписания территориального органа, установленный ч. 6 ст. 23 Закона о защите конкуренции, может быть восстановлен, в случае если такой срок был пропущен по уважительным причинам, по аналогии с ч. 4 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации¹⁹. Представляется, что данный подход весьма логичен и отвечает принципам процессуального права. Таким образом, в рамках правоприменительной практики коллегиальных органов будут выработаны новые подходы к срокам подачи жалоб на решения и (или) предписания территориальных органов.

Выводы

Апелляционная коллегия и Президиум ФАС России, пересматривая решения (предписания) территориальных органов, зачастую выражая правовые позиции по отдельным, в том числе спорным вопросам применения антимонопольного законодательства, во многих случаях встают на сторону заявителя [6]. Так, в 2019 г. в коллегиальные органы поступило 65 жалоб на решения и (или) предписания территориальных органов, рассмотрено по существу 59 жалоб. Из них в 27 случаях принято решение

об отмене или изменении решения и (или) предписания территориального органа ФАС России²⁰.

Об эффективности принимаемых коллегиальными органами решений свидетельствует низкий процент отмененных в судебном порядке актов — менее 0,5% за все время существования института Ведомственной апелляции ФАС России.

Вместе с тем при принятии решения об обжаловании актов территориальных органов необходимо очень внимательно подходить к оценке обстоятельств дела о нарушении антимонопольного законодательства и в каждом отдельно взятом случае взвешивать плюсы и минусы судебного обжалования в сравнении с обжалованием в Ведомственную апелляцию в каждом отдельно взятом случае.

В рамках развития института Ведомственной апелляции, по мнению авторов, следует предусмотреть в Законе о защите конкуренции или подзаконных нормативных правовых актах более точные и ясные пределы полномочий коллегиальных органов, связанных, в частности, с восстановлением сроков подачи жалобы и направлением дела о нарушении антимонопольного законодательства на новое рассмотрение.

При этом, в связи с введением обязательного для ряда органов власти института досудебного обжалования решений, действий (бездействия), которые приводят к нарушению прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, представляется, что и антимонопольному органу целесообразно рассмотреть возможность расширения полномочий коллегиальных органов в части оснований обращения и обязательности досудебного рассмотрения жалоб на решения (предписания) территориальных органов. ■

Литература [References]

1. Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов [и др.]; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Московское отделение Ассоциации юристов России. Москва: Юридический Дом «Юстицинформ», 2017. 432 с. ISBN 9785720513672. [Law and Economic Development: Problems of State Regulation of the Economy / V.K. Andreev, L.V. Andreeva, K.M. Arslanov [et al.]; Lomonosov Moscow State University, Association of Lawyers of Russia. Moscow: Yuridicheskiy Dom "Yustitsinform", 2017. 432 p. ISBN 9785720513672 (In Russ.)]
2. Процедуры в конкурентном праве / Ю.И. Абакумова, О.Р. Афанасьева, А.В. Борисов [и др.]. Москва:

¹⁹ См.: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378656/ (Дата обращения: 19.03.2021).

²⁰ Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/687048> (Дата обращения: 10.02.2021).

- Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2019. 296 с. ISBN 9785392284818. DOI 10.31085/9785392284818-2019-296 [Procedures in competition law / Y.I. Abakumova, O.R. Afanasyeva, A.V. Borisov [et al.] Moscow: Limited Liability Company Prospekt, 2019. 296 p. ISBN 9785392284818. DOI 10.31085/9785392284818-2019-296 (In Russ.)]
3. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [Хабриева Т.Я. и др.]; Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006. 341 с. ISBN 5-98209-013-1 [Administrative reform in Russia: scientific and practical manual/In-t of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation [Khabrieva T.Ya., et al.]; ed. S.E. Naryshkin, T.Ya. Khabrieva. Moscow: INFRA-M, 2016. 341p. ISBN 5-98209-013-1 (In Russ.)]
 4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» / К.Н. Алешин, Е.А. Большаков, В.В. Владимиров [и др.]; Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, Федеральная антимонопольная служба. 2-е издание, переработанное и дополненное. Москва: ООО «Издательство «СТАТУТ», 2016. 1024 с. ISBN 9785835412877. [Scientific and practical commentary on the Federal Law “On the Protection of Competition” / K.N. Aleshin, E.A. Bolshakov, V.V. Vladimirov [et al.]; Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Federal Antimonopoly Service. 2nd edition, revised and supplemented. Moscow: Statut Publishing. 2016. 1024 p. ISBN 9785835412877 (In Russ.)]
 5. Соколовская Е., Кожина К. Новый способ обжалования: pro et contra // Конкуренция и право. 2016. № 5. С. 10—15. [Sokolovskaya E., Kozhina K. New method of appealing decisions: for and against // Competition and Law. 2016. № 5. P. 10—15 (In Russ.)]
 6. Москвитин О.А., Бочинин И.П. Ведомственная апелляция ФАС России: роль правовых позиций в формировании единообразия правоприменительной практики // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 3 (19). С. 78—83. [Moskvitin O.A., Bochinin I.P. The interior appeal of the FAS of Russia: the role of legal positions in the development of uniformity of law enforcement practice // Russian Competition Law and Economy. 2019. No. 3 (19). P. 78—83 (In Russ.)]

Сведения об авторах

Кашеваров Андрей Борисович: кандидат экономических наук, заведующий кафедрой Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель Руководителя ФАС России

Акимова Ирина Владимировна: доцент кафедры «Федеральная антимонопольная служба» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, партнер Адвокатского Бюро BGP Litigation, руководитель практики антимонопольного/конкурентного права, адвокат, член Ассоциации антимонопольных экспертов
E-mail: Irina.Akimova@bgplaw.com

Симакова Ксения Борисовна: старший юрист антимонопольного/конкурентного права Адвокатского бюро BGP Litigation, член Ассоциации антимонопольных экспертов
E-mail: Ksenia.Simakova@bgplaw.com

Статья поступила в редакцию: 29.03.2021
Принята к публикации: 03.06.2021
Дата публикации: 29.06.2021

The paper was submitted: 29.03.2021
Accepted for publication: 03.06.2021
Date of publication: 29.06.2021