

УДК 34.07

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-SpV-48-53>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2022

Основания для обжалования в коллегиальный орган ФАС России решений и предписаний территориального антимонопольного органа лицами, не привлекавшимися к рассмотрению дел

Москвитин О.А.,

Коллегия адвокатов «Муранов,
Черняков и партнеры»,
Институт конкурентной
политики и регулирования
рынков НИУ ВШЭ,
Ассоциация антимонопольных
экспертов,
105005, Россия, г. Москва,
Денисовский переулок, д. 23,
стр. 6

Аннотация

Рассматриваемые правовые основания и условия правомерности обжалования решений или предписаний его территориальных управлений в коллегиальный орган ФАС России лицами, не участвовавшими в рассмотрении дела, занимают особое место (ведомственная апелляция). Определены условия реализации права на ведомственную апелляцию для заинтересованных лиц. По мнению автора, право на обжалование решения и (или) предписания территориального органа в ФАС России имеют также субъекты, хотя и не привлеченные к участию в деле, но отвечающие признакам, предусмотренным ст. 42 Закона о защите конкуренции.

Ключевые слова: антимонопольное регулирование, территориальный антимонопольный орган, решение антимонопольного органа, предписание антимонопольного органа, ведомственная апелляция, административная апелляция, антимонопольное разбирательство, права и обязанности.

Для цитирования: Москвитин О.А. Основания для обжалования в коллегиальный орган ФАС России решений и предписаний территориального антимонопольного органа лицами, не привлекавшимися к рассмотрению дел // Российское конкурентное право и экономика. 2022. SpV. С. 48–53, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-SpV-48-53>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Grounds for Appealing to the FAS Russia the Decisions and Orders of the Territorial Antimonopoly Service by a Person Who Was not Involved in the Case

Oleg A. Moskvitin,

"Muranov, Chernyakov & partners" law firm,
Competition policy and market regulation Institute of the National Research University of the Higher School of Economics, Competition Experts Association, Denisovskiy lane, 23, bldg 6, Moscow, 105005, Russia

Abstract

The legal grounds and conditions for the legality of appealing decisions or orders of its territorial departments to the collegial body of the FAS Russia by persons who did not participate in the consideration of the case occupy a special place. (departmental appeal). The conditions for the exercise of the right to departmental appeal for interested parties have been determined. In the author's opinion, the right to appeal the decision and (or) the order of the territorial body to the FAS Russia is also held by the entities, although not involved in the case, but meeting the criteria provided for in Article 42 of the Law on the Protection of Competition.

Keywords: antitrust regulation, territorial antimonopoly body, decision of the antimonopoly body, order of the antimonopoly body, departmental appeal, administrative appeal, antitrust proceedings, rights and obligations.

For citation: Moskvitin O.A. Grounds for appealing to the FAS Russia the decisions and orders of the territorial antimonopoly service by a person who was not involved in the case // Russian Competition Law and Economy. 2022;(SpV):48-53 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-SpV-48-53>

The author declare no conflict of interest.

Правовое регулирование

Согласно ч. 1 ст. 52 Федерального закона от 26 июля 2016 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ (далее — Закон о защите конкуренции) решение и предписание территориального органа могут быть обжалованы в коллегиальном органе ФАС России (как полностью, так и частично).

В соответствии с ч. 6 ст. 23 Закона о защите конкуренции лица, участвовавшие в деле, представляют в центральный аппарат ФАС России жалобу на решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа, нарушающие единообразие в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства, в течение одного месяца со дня принятия решения или выдачи предписания.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что правом на обжалование решения и (или) предписания УФАС обладают лица, участвовавшие в деле о нарушении антимонопольного законодательства [1].

Конкретный перечень лиц, участвующих в деле о нарушении антимонопольного законодательства, регламентируется ст. 42 Закона о защите конкуренции: заявитель, ответчик, заинтересованные лица, а именно лица, чьи права и законные интересы

¹ См.: СЗ РФ. 31 июля 2006 г. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

затрагиваются в связи с рассмотрением дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Особо отметим, что лиц, участвующих в деле о нарушении антимонопольного законодательства, необходимо отличать от иных лиц, участвующих в рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Этими иными лицами выступают эксперты, переводчики, лица, располагающие сведениями о рассматриваемых обстоятельствах² (ст. 42¹ Закона о защите конкуренции). Иные лица не обладают правами лиц, участвующих в деле о нарушении антимонопольного законодательства. Соответственно, они не имеют права на обжалование решения, предписания по делу в ФАС России (ч. 1 ст. 42¹ Закона о защите конкуренции). Данный вывод неоднократно поддерживался и в доктрине [2—4].

Таким образом, чтобы иметь возможность обжалования в коллегиальном органе ФАС России решения и (или) предписания территориального антимонопольного органа, лицо должно обладать статусом лица, участвующего в деле о нарушении антимонопольного законодательства.

Однако, как будет показано далее, такое право есть и у лиц, которые необоснованно (неправомерно) не были привлечены к участию в деле.

Также лицо, которое: 1) не было привлечено к участию в деле, но имело право быть привлеченным; 2) привлечено незаконно; 3) ходатайствовало о своем привлечении, но такое обращение было отклонено, — имеет право обжаловать решение и (или) предписание территориального органа в центральный аппарат ФАС России.

Нормативное, практическое и доктринальное обоснование

Как известно, заявителем является лицо, чьи права и законные интересы нарушены (или лицо, которое полагает, что они нарушены) и которое подает заявление (жалобу) в соответствующий антимонопольный орган.

Ответчиком является либо лицо, чьи действия обжалуются заявителем, либо лицо, в действиях которого антимонопольный орган обнаружил признаки нарушения антимонопольного законодательства [5].

Заинтересованные лица представляют собой, пожалуй, самую сложную категорию в данном списке. Рассмотрим, кто может признаваться заинтересованным лицом, исходя из практики антимонопольных органов.

Так, заинтересованными лицами на практике признаются, например, контрагенты ответчиков, в отноше-

нии которых рассматриваются дела о нарушениях антимонопольного законодательства, связанных со злоупотреблениями в сфере ценообразования.

Примеры из практики подобного рода:

- Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Псковской области от 20 апреля 2021 г. по делу № 060/01/10-721/2020 о нарушении п. 10 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции (нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования)³.
- Решение Федеральной антимонопольной службы от 15 декабря 2015 г. № ЦА/72183/15 по делу о нарушении п. 6 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции (экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, если иное не установлено федеральным законом)⁴.
- Решение Федеральной антимонопольной службы от 26 февраля 2018 г. № 1-11-18/00-22-17 по делу о нарушении ч. 5 ст. 11 Закона о защите конкуренции (незаконная координация экономической деятельности реселлеров, которая привела к установлению и подержанию цен на товары)⁵.

К иным, в том числе не связанным с перечисленными выше типами нарушений, примерам привлечения в качестве заинтересованных лиц на практике, в частности, могут быть отнесены:

- Привлечение в качестве заинтересованного лица органа регионального тарифного регулирования в деле о нарушении теплоснабжающей организацией п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции, выразившемся в навязывании муниципальной организации невыгодных условий договора теплоснабжения (дело Управления Федеральной антимонопольной службы по Забайкальскому краю № 075/01/10-25/2020).
- Привлечение в качестве заинтересованного лица органа регионального тарифного регулирования в деле о нарушении п. 10 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции — нарушении установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования (дело Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Мордовия № 013/01/10-478/2020)⁶.
- Привлечение в качестве заинтересованного лица региональной энергосбытовой компании в деле о нарушении иным хозяйствующим субъектом п. 10 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции — нарушении установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования (дело Управления Федеральной

² См., например: Определение Башкортостанского УФАС России от 07.07.2020 по делу № Т0002/01/17-1792/2020 «Об отложении рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства и привлечение к рассмотрению дела лица, располагающего сведениями о рассматриваемых обстоятельствах» // <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 29.12.2021).

³ См.: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 29.12.2021).

⁴ См.: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 29.12.2021).

⁵ См.: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 29.12.2021).

⁶ См.: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 29.12.2021).

антимонопольной службы по Забайкальскому краю от 18 августа 2020 г. № 075/01/10-480/2020)⁷.

Хотя, безусловно, чаще в порядке ведомственной апелляции акты территориальных органов оспариваются ответчиками или заявителями по делам о нарушении антимонопольного законодательства, в практике ФАС России встречаются примеры, когда жалоба на решение и предписание регионального антимонопольного органа была подана лицом, участвовавшим в деле в качестве заинтересованного лица⁸.

Согласно релевантной судебной и антимонопольной практике право на обращение с жалобой в ФАС России имеют не только лица, участвующие в деле о нарушении антимонопольного законодательства, но также и лицо, которое обращалось в УФАС с заявлением о нарушении антимонопольного законодательства, но не было привлечено к участию в деле [2]. В постановлении Арбитражного суда Московского округа от 27 апреля 2017 г. по делу № А40-145065/2016 отмечается: *«При этом доводы заявителей о том, что у апелляционной коллегии ФАС России отсутствовали основания по рассмотрению жалобы ООО ... на решение Магаданского УФАС России, так как ООО ... не является лицом, участвующим в деле, судами обеих инстанций рассмотрены и мотивированно отклонены как несостоятельные. В силу положений ст. 42, 44 Закона № 135-ФЗ Магаданское УФАС России обязано было привлечь ООО в качестве заявителя»*⁹.

Далее, как обоснованно отметила кассационная инстанция, *«непривлечение к участию в деле в качестве заявителя лица, подавшего заявление в ФАС России, которое явилось основанием для возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства, противоречит ст. 42, 44 Закона № 135-ФЗ, нарушает права и интересы такого лица и приводит к нарушению единообразия применения антимонопольного законодательства»*.

Таким образом, непривлечение лица, подавшего заявление о нарушении антимонопольного законодательства, к участию в деле, не может являться препятствием к обжалованию им принятого по делу решения (ч. 6 ст. 23 Закона о защите конкуренции). К таким выводам приходит и Президиум ФАС России¹⁰. Аналогичная позиция по-

лучила отражение и в практике центрального аппарата ФАС России¹¹.

Указанная позиция неоднократно отмечается и признается верной и в научно-практической литературе: *«Необходимо учитывать, что практика коллегиальных органов ФАС России признает право на обращение с жалобой также и за лицом, которое обращалось в территориальный орган с заявлением о нарушении антимонопольного законодательства, но неправильно не было привлечено к участию в деле»* [6]¹².

Действительно, как отмечалось выше, в силу ст. 42 Закона о защите конкуренции лицом, участвующим в деле о нарушении антимонопольного законодательства, является и заявитель, т. е. лицо, подавшее заявление в антимонопольный орган, на основании (по итогам проверки) которого в дальнейшем было возбуждено дело¹³.

Соответственно, непривлечение такого заявителя к участию в деле не могло в таком случае являться препятствием к обжалованию им принятого по делу решения в апелляционном порядке¹⁴.

Применение по аналогии процессуального законодательства

Хотя в приведенных выше примерах правоприменительной практики (и, соответственно, относящихся к ним комментариях в специальной литературе) речь идет только о заявителе по делу, отсутствуют основания считать, что аналогичная позиция не может и не должна применяться к лицам, отвечающим признакам ответчика или заинтересованного лица по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Соответственно, такие лица, будучи необоснованно не привлеченными к участию в деле, также имеют право на обжалование решения, предписания территориального

⁷ См.: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 29.12.2021).

⁸ Решение ФАС России от 28.04.2017 «Об оставлении жалобы без рассмотрения» // <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 29.12.2021).

⁹ См.: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 29.12.2021).

¹⁰ Обзор практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 5 января 2016 г. по 1 июля 2018 г.), утв. протоколом Президиума ФАС России от 03.10.2018 № 10. URL: <https://fas.gov.ru/documents/685926> (Дата обращения: 29.12.2021).

¹¹ См., например: Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 09.06.2016 по жалобе на прекращение рассмотрения дела № 02-9/10-2015, а также в практике судов (см., например, Постановление Арбитражного суда МО от 27.04.2017 № Ф05-4976/2017 по делу № А40-145056/2016) // <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 29.12.2021).

¹² Доклад ФАС России с руководством по соблюдению обязательных требований, дающим разъяснение, какое поведение является правомерным, утв. ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/614211> (Дата обращения: 29.12.2021).

¹³ Обзор практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 5 января 2016 г. по 1 июля 2018 г.), утв. протоколом Президиума ФАС России от 03.10.2018 № 10. URL: <https://fas.gov.ru/documents/685926> (Дата обращения: 29.12.2021).

¹⁴ См., например: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27.04.2017 по делу № А40-145056/2016, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14.02.2017 № 09АП-66638/2016). URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 29.12.2021).

органа ФАС в коллегиальный орган Федеральной антимонопольной службы.

Необходимо констатировать, что данный подход отвечает и требованиям применимого (по аналогии) процессуального законодательства.

Так, согласно ст. 42 АПК РФ «лица, не участвовавшие в деле, о правах и об обязанностях которых арбитражный суд принял судебный акт, вправе обжаловать этот судебный акт, а также оспорить его в порядке надзора по правилам, установленным настоящим Кодексом. Такие лица пользуются правами и несут обязанности лиц, участвующих в деле»¹⁵.

Аналогично согласно ст. 295 КАС РФ право апелляционного обжалования решения суда принадлежит лицам, участвующим в деле, а также лицам, которые не были привлечены к участию в административном деле и вопрос о правах и об обязанностях которых был разрешен судом¹⁶.

В соответствии со ст. 320 ГПК РФ апелляционную жалобу вправе подать также лица, которые не были привлечены к участию в деле и вопрос о правах и обязанностях которых был разрешен судом¹⁷.

Следует отметить, что применение к ведомственной апелляции по аналогии правил процессуальных кодексов поддерживается и коллегиальными органами ФАС России.

Так, в п. 21 уже упоминавшегося Обзора практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 5 января 2016 г. по 1 июля 2018 г.), утв. протоколом Президиума ФАС России от 3 октября 2018 г. № 10 Президиум Федеральной антимонопольной службы отмечает:

«Применяя по аналогии это правило, а также аналогичные правила, установленные процессуальными кодексами РФ, учитывая, что обжалование решения и (или) предписания является исключительным правом заявителя жалобы, отсутствуют правовые препятствия для отзыва жалобы заявителем до вынесения решения по ней»¹⁸.

Там же применительно к п. 20 указанного выше Обзора обосновывается возможность использования

в практике коллегиальных органов указанных заключений следующим:

«Необходимо отметить, что запрос и изучение подобных заключений (мнений) существует в практике правоприменительных органов Российской Федерации, например, в практике Конституционного Суда РФ. Так, согласно п. 27 Регламента Конституционного Суда РФ, судья, проводящий предварительное изучение обращения, может запрашивать консультации специалистов по поставленным в обращении вопросам»¹⁹.

На основании вышеизложенного можно заключить, что рассмотренные положения по аналогии применимы не только к лицу, подавшему заявление о нарушении антимонопольного законодательства, но и к остальным субъектам, которые должны были быть в силу закона привлечены к участию в деле (заинтересованные лица [7], ответчик).

Таким образом, судебная и антимонопольная практика, научно-практическая литература придерживаются позиции, согласно которой право на обжалование решения и (или) предписания территориального органа в ФАС России имеют и субъекты, хотя и не привлеченные к участию в деле, но отвечающие признакам, предусмотренным ст. 42 Закона о защите конкуренции.

Выводы

Лицо, не привлекавшееся к участию в рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства, по нашему мнению, имеет право на обращение в апелляционную коллегию (коллегиальный орган) ФАС России для обжалования решения и предписания по такому делу о нарушении антимонопольного законодательства в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 26 июля 2016 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в том случае, если такое лицо, хотя формально и не было привлечено к участию в таком деле, но отвечает предусмотренным ст. 42 указанного закона признакам заявителя, ответчика или заинтересованного лица по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

В частности, применительно к такой категории субъектов, как «заинтересованное лицо по делу о нарушении антимонопольного законодательства», это означает, что соответствующее решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа по рассмотренному им делу затрагивает права и законные интересы такого субъекта. ■

¹⁵ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 29 июля 2002 г. № 30. Ст. 3012.

¹⁶ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации // СЗ РФ. 9 марта 2015 г. № 10. Ст. 1391.

¹⁷ См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации // СЗ РФ. 18 ноября 2002 г. № 46. Ст. 4532.

¹⁸ См.: Обзор практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 5 января 2016 г. по 1 июля 2018 г.), утв. протоколом Президиума ФАС России от 03.10.2018 № 10. URL: <https://fas.gov.ru/documents/685926> (Дата обращения: 29.12.2021).

¹⁹ См.: Там же.

Литература [References]

1. Батрова Т.А., Артемьев Е.В. Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». URL: <http://www.consultant.ru/> (Дата обращения: 29.12.2021) [Batrova T.A., Artemyev E.B. Commentary to the Federal Law of July 26, 2006 No. 135-FZ "On Protection of Competition" URL: <http://www.consultant.ru/> (Accessed: 29.12.2021)]
2. Абакумова Ю.И., Афанасьева О.Р., Борисов А.В., Джигоева Л.С., Крюков А.С., Мильчакова О.В., Молчанов А.В., Овсянникова М.В., Сайдашев Р.З., Трубинова Е.И., Филимоненко А.А., Шиян В.И. Процедуры в конкурентном праве. / учеб. пособ. [отв. ред. С.А. Пузыревский]. М.: Проспект, 2019. 296 с. <https://doi.org/10.31085/9785392284818-2019-296> [Abakumova Y.I., Afanasyeva O.R., Borisov A.V., Dzhigoeva L.S., Kryukov A.S., Milchakova O.V., Molchanov A.V., Ovsyannikova M.V., Saydashev R.Z., Trubinova E.I., Filimonenko A.A., Shiyan V.I. Procedures in competition law/ manual. [otv. ed. S.A. Puzyrevsky]. M.: Prospect. 2019. 296 p. (In Russ.), <https://doi.org/10.31085/9785392284818-2019-296>]
3. Подгузова К. Ведомственная апелляция ФАС России // Банковское обозрение. Приложение «БанкНадзор». 2017. № 2. С. 38—42 [Podguzova K. Departmental Appeal of the Federal Antimonopoly Service of Russia // Bank Review. Appendix "Banking Supervision". 2017;(2):38-42 (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. М.: СТАТУТ, 2016. 1024 с. ISBN 978-5-8354-1287-7 [Scientific and practical commentary on the Federal Law "On the Protection of Competition" / K.N. Aleshin, E.A. Bolshakov, V.V. Vladimirov [and others]; Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Federal Antimonopoly Service.—2nd edition, revised and supplemented. M: Publishing house "STATUTE". 2016 1024 p. ISBN 978-5-8354-1287-7 (In Russ.)]
5. Недобросовестная конкуренция: учебно-практическое пособие / О.А. Городов, А.В. Петров, Н.А. Шмигельская; под ред. О.А. Городова. М.: Юстицинформ, 2020. 324 с. [Unfair competition: educational and practical manual / O.A. Gorodov, A.V. Petrov, N.A. Schmigelskaya; ed. O.A. Gorodov. M.: Justicinform, 2020. 324 p. (In Russ.)]
6. Правовые позиции коллегиальных органов ФАС России: сборник [отв. ред. И.Ю. Артемьев, С.А. Пузыревский]. М.: Проспект. 2018. 208 с. [Legal positions of the collegial bodies of the Federal Antimonopoly Service of Russia: collection [otv. ed. I.Yu. Artemyev, S.A. Puzyrevsky]. M.: Prospect. 2018. 208 p. (In Russ.)]
7. Москвитин О. Апелляция по ГОСТу // Конкуренция и право. 2016. № 5. С. 19—22 [Moskvitin O. Appeal under GOST // Competition and law. 2016;(5):19-22 (In Russ.)]

Сведения об авторе

Москвитин Олег Андреевич: адвокат, партнер, руководитель антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры» г. Москвы, член Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов, заместитель директора Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ
O.Moskvitin@dcpravo.ru

Статья поступила в редакцию: 16.11.2021
Одобрена после рецензирования: 20.12.2021
Принята к публикации: 29.12.2021
Дата публикации: 08.02.2022

The article was submitted: 16.11.2021
Approved after reviewing: 20.12.2021
Accepted for publication: 29.12.2021
Date of publication: 08.02.2022