

Правовая природа института добровольных обязательств¹

Румянцева Е.М.,

Московский государственный
юридический университет
им. О.Е. Кутафина (МГЮА),
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Аннотация

Автором дана общая характеристика института добровольных обязательств, а также рассмотрен вопрос о правовой природе данного института и его соотношении с институтом предупреждения и мировыми соглашениями по публичным спорам. По результатам исследования автором сформированы два подхода к определению института добровольных обязательств. В узком смысле — как процессуальный документ, посредством которого реализуется право ответчика на урегулирование спора с антимонопольным органом. В широком смысле — как административный договор между антимонопольным органом и ответчиком, который опосредует принятие решения о прекращении рассмотрения дела.

Также автором аргументируется обособленность института добровольных обязательств в отечественном конкурентном праве.

Ключевые слова: добровольные обязательства; урегулирование спора; административный договор; предупреждение; мировое соглашение.

Для цитирования: Румянцева Е.М. Правовая природа института добровольных обязательств // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 4 (40). С. 20-25.
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-4-40-20-25>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

¹ Статья подготовлена под научным руководством Д.А. Гаврилова, заместителя заведующего кафедрой конкурентного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА).

Legal Nature of the Institute of Voluntary Commitments²

Elizaveta M. Rumyantseva,

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Sadovaya-Kudrinskaya str. 9, Moscow, 125993, Russia

Abstract

The author gives a general characteristic of the institute of commitments, and also consider the question of the legal nature of this institute and its correlation with the institute of warning and settlement agreements on public disputes.

According to the results of the study the author has formed two approaches to the definition of the institute of commitments. In the narrow sense — as a procedural document that realises the right of the defendant to settle the dispute with the antimonopoly authority. In a broad sense — as an administrative agreement between the antimonopoly authority and the defendant, which facilitates the decision to drop the case.

The author also proved the originality of the institute of obligations in national competition law.

Keywords: commitments; dispute regulation; administrative agreement; warning; settlement agreement.

For citation: Rumyantseva E.M. Legal nature of the institute of voluntary commitments // Russian Competition Law and Economy. 2024;(4(40)):20-25, (In Russ.).
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-4-40-20-25>

The author declares no conflict of interest

² The article was prepared under the scientific supervision of D.A. Gavrilov, Deputy Head of the Department of Competition Law Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

Введение

На современном этапе развития отечественного антимонопольного регулирования со стороны исследователей в области конкурентного права [1], а также представителей судебского сообщества³ все чаще поднимается вопрос о необходимости введения и стимулирования развития процедур, направленных на урегулирование споров с антимонопольными органами в административном порядке.

Представляется, что решением этой проблемы может выступить введение института добровольных обязательств в российское антимонопольное законодательство. Постараемся разобраться в общих характеристиках данного института, его правовой природе, а также сравним его с действующими институтами, направленными на урегулирование споров с антимонопольными органами.

Общая характеристика института добровольных обязательств

Традиционно, в том числе в соответствии с российским законодательством, при завершении антимонопольными органами процедуры рассмотрения дел принимается решение о наличии либо об отсутствии состава правонарушения в действиях (бездействии) ответчика.

Сегодня у большинства антимонопольных органов в зарубежных юрисдикциях есть третий вариант при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства (кроме картелей): они могут принять добровольные обязательства, предложенные ответчиком, для устранения признаков нарушения, которые были выявлены антимонопольным органом. Наибольшее распространение такой подход получил в делах о злоупотреблении доминирующим положением.

В конкурентном праве зарубежных стран нет единой терминологии для таких процедур по урегулированию спора с антимонопольным органом на ранней стадии. В Европейском союзе они называются *“commitment decisions”*. Министерство юстиции США, Комиссия по справедливой торговле Кореи и Антимонопольное управление Израиля, например, называют их *“consent decrees”*, а Федеральная торговая комиссия США (FTC) — *“consent orders”*. В рамках настоящей статьи мы будем использовать общий термин «добровольные обязательства» для обозначения таких процедур.

Анализируя зарубежный опыт, можно отметить, что за последние два десятилетия количество антимонопольных органов, наделенных полномочиями по принятию

добровольных обязательств, значительно увеличилось. Распространение и популярность процедуры принятия добровольных обязательств обусловлены, главным образом, предполагаемой процессуальной эффективностью, использованием меньшего количества ресурсов и другими потенциальными преимуществами, которые она влечет за собой, прежде всего для антимонопольных органов и исследуемых компаний [2, с. 9].

Отметим, что в российском законодательстве механизм добровольных (письменных) обязательств об осуществлении действий, направленных на обеспечение конкуренции, был введен пятым антимонопольным пакетом⁴ по отношению к государственному контролю сделок экономической концентрации (ч. 3¹ ст. 33 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции») (далее — Закон о защите конкуренции).

Вместе с тем в рамках представленной статьи предлагаются к рассмотрению особенности этого института при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства. Так, несмотря на процедурные особенности в утверждении добровольных обязательств в различных юрисдикциях, видится возможным выделить следующие общие черты такого института:

- представление добровольных обязательств в рамках рассмотрения дела является правом ответчика, равно как и утверждение таких обязательств является правом антимонопольного органа;
- добровольные обязательства должны быть направлены на устранение выявленных признаков нарушения антимонопольного законодательства и обеспечение конкуренции;
- если обязательства принимаются ведомством, они становятся обязательными для стороны, представившей их, и факт нарушения антимонопольного законодательства не устанавливается, рассмотрение дела прекращается. Кроме того, ответчик не привлекается к административной ответственности;
- исполнение добровольных обязательств подразумевает контроль со стороны антимонопольного органа, в том числе путем назначения экспертизы и привлечения экспертов;
- в случае несоблюдения добровольных обязательств ведомство может возобновить расследование, в рамках которого у нарушившего лица отсутствует право на повторное предоставление письменных обязательств, а также наложить штраф по результатам рассмотрения дела.

В большинстве юрисдикций антимонопольные органы могут также привлечь компанию к административной ответственности за нарушение утвержденных обяза-

³ Для антимонопольных споров могут ввести обязательный досудебный порядок урегулирования // Конкуренция и право. 2021 (<https://cljournal.ru/news/21846/> (Дата обращения: 14.10.2024).

⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» от 10.07.2023 № 301-ФЗ // Росс. газета. 2023. 12 июля.

тельств. Как правило, такая ответственность в той или иной степени приближена к штрафу за совершение самого правонарушения.

Правовая природа института добровольных обязательств

Опираясь на общую концепцию добровольных обязательств в практике зарубежных стран, предлагаем определить правовую природу данного института. По мнению автора, видится возможным рассмотрение добровольных обязательств в узком и широком смысле.

В первую очередь следует исходить из того, что посредством добровольных обязательств ответчик реализует свое право на урегулирование спора с антимонопольным органом на ранней стадии, облачая это письменную форму.

В рамках такого документа ответчиком, как правило, приводится конкретный перечень действий, которые, по его мнению, смогут устраниить выявленные антимонопольным органом признаки нарушения и обеспечить конкуренцию. Этот документ представляется комиссии антимонопольного органа в рамках рассмотрения дела и приобщается к материалам дела, что свидетельствует о его процессуальном характере.

Таким образом, говоря о добровольных обязательствах в узком смысле, их можно определить как процессуальный документ, представляемый ответчиком по делу в адрес комиссии антимонопольного органа, содержащий конкретный перечень действий, направленных на устранение выявленных признаков нарушения антимонопольного законодательства и обеспечение конкуренции, посредством которого реализуется право ответчика на урегулирование спора с антимонопольным органом.

Вместе с тем, на наш взгляд, сущностной особенностью института добровольных обязательств является наличие сознательно-волевого согласования поведения двух неравных субъектов на определенных условиях (на основе взаимных уступок): антимонопольного органа как субъекта публичной исполнительной власти и ответчика по делу.

С точки зрения доктрины публичного и административного права это может свидетельствовать о наличии признаков договорных отношений между антимонопольным органом и ответчиком по делу. Так, Ю. А. Тихомиров определяет договор как соглашение сторон, выражющее их волю к установлению, изменению и прекращению их прав и обязанностей, к совершению либо воздержанию от совершения юридических действий [8, с. 278].

Вместе с тем ввиду наличия в исследуемом правоотношении публичного элемента представляется возможным говорить об административном договоре. По мнению Д. Н. Бахраха, административный договор представляет собой основанный на административно-правовых

нормах и выработанный в результате согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект публичной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников и иных лиц [9, с. 344].

К числу административных договоров Д. Н. Бахрах относил, в частности, деликтные соглашения, связанные с определением в отдельных случаях, предусмотренных законом, условий привлечения к административной ответственности, рассмотрения дела об административном правонарушении и т. п. [9, с. 351].

Перенося данные дефиниции административного договора в плоскость рассматриваемых отношений по утверждению добровольных обязательств между комиссией антимонопольного органа и ответчиком, следует отметить, что такие действия направлены на реализацию общего блага и публичных интересов в виде обеспечения конкуренции.

Кроме того, такое соглашение используется антимонопольным органом для осуществления возложенных на него задач. Так, например, в случае выявления признаков установления монопольно высокой цены (п. 1 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции) с помощью утверждения добровольных обязательств представляется возможным оперативное корректирование ценообразования ответчика.

Как справедливо отмечено Н. С. Климкиным, административный договор может являться основанием для принятия административного акта [3, с. 50]. Так, антимонопольный орган при рассмотрении представленных добровольных обязательств оценивает их с точки зрения достаточности для обеспечения конкуренции. В случае если антимонопольный орган считает такие обязательства достаточными, то стороны заключают административный договор, в рамках которого ответчик должен будет исполнить представленные добровольные обязательства взамен на прекращение дела. В свою очередь, решение антимонопольного органа о прекращении рассмотрения дела будет являться административным актом, принятым на основе административного договора.

Таким образом, в широком смысле институт добровольных обязательств следует рассматривать как административный договор между антимонопольным органом и ответчиком, который опосредует принятие решения о прекращении рассмотрения дела.

Соотношение добровольных обязательств с предупреждением

В российском антимонопольном законодательстве широко применяется институт предупреждения о прекращении действий (бездействия), содержащий признаки нарушения антимонопольного законодательства

(далее — предупреждение), предусмотренный ст. 39¹ Закона о защите конкуренции.

Большинство исследователей в конкурентном праве сходятся во мнении, что предупреждение по своей природе является превентивным механизмом, который позволяет антимонопольному органу в максимально короткие сроки и с наименьшими затратами корректировать антконкурентное поведение (в случае выявления) хозяйствующих субъектов, не возбуждая в отношении их дел о нарушении антимонопольного законодательства, если все условия предупреждения выполнены [4, с. 833].

Таким образом, как в добровольных обязательствах, так и в предупреждениях в случае устранения признаков нарушения антимонопольного законодательства и выполнения ряда действий, направленных на обеспечение конкуренции, предусматривается упрощенная административная процедура, в рамках которой не устанавливается факт правонарушения и отсутствует административная ответственность.

Несмотря на наличие общих черт, между данными институтами видится достаточно четкое разделение.

1. Вынесение предупреждения представляет собой обязанность антимонопольного органа, в то время как утверждение добровольных обязательств — право.

2. Ограниченный перечень составов злоупотребления доминирующим положением, по которым антимонопольным органом могут выдаваться предупреждения, в отличие от добровольных обязательств, которые применимы ко всем составам.

При такой конфигурации возникает закономерный вопрос: можно ли заменить добровольные обязательства предупреждениями, распространив их на все составы ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции? По мнению автора, ответ на этот вопрос видится отрицательным на основании следующего:

- институт предупреждения не предполагает каких-либо переговорных элементов, соглашений, взаимных уступок, т. е. это своего рода императивное требование антимонопольного органа о совершении тех или иных действий. Результатом исполнения такого требования является отказ от установления факта правонарушения;
- институт добровольных обязательств, напротив, характеризуется наличием двустороннего волеизъявления, направленного на регулирование спора.

На основе совокупности вышеизложенных доводов можно утверждать, что институт добровольных обязательств не подменяет собой институт предупреждения.

Соотношение добровольных обязательств с мировым соглашением

Урегулирование спора с антимонопольным органом допускается в судебном порядке путем заключения между сторонами и утверждения арбитражным судом мирово-

го соглашения⁵. Порядок заключения такого соглашения закреплен в ст. 190 АПК РФ.

Вопрос о правовой природе и сущности мирового соглашения решается неоднозначно в научных исследованиях различных авторов.

Большинство авторов приходит к выводу, что мировое соглашение имеет самостоятельное значение в правовом обороте и является одной из важных составных частей такого института, как распорядительные диспозитивные права сторон [5, с. 347]. Вместе с тем М. Л. Скуратовский справедливо отметил, что мировое соглашение, заключаемое по спору, возникающему из публичных правоотношений, представляет собой договор [6, с. 304].

В соответствии с постановлением Пленума ВАС РФ от 18.07.2014 № 50 «О примирении сторон в арбитражном процессе» важным элементом соглашения сторон о прекращении судебного спора являются взаимные уступки.

Обращаясь к классификации мировых соглашений⁶, разработанной М. З. Шварцем, мировые соглашения по публичным спорам, в том числе с антимонопольным органом, стоит относить исключительно к основывающимся на подтверждении сторонами допрессуального состава [7, с. 14—21], то есть на полном признании вины ответчиком.

Взамен в отношении ответчика возможно применение минимально возможного штрафа или прекращение дальнейшего разбирательства, если оно было начато после не выполнения первично выданного предупреждения.

Сопоставляя институты добровольных обязательств и мировых соглашений, следует отметить, что оба института представляют собой договоры, основанные на взаимных уступках.

Вместе с тем данные институты не подменяют друг друга, поскольку:

- 1) применяются в рамках различных процедур. Так, мировые соглашения заключаются на стадии судебного обжалования после установления факта нарушения антимонопольного законодательства;
- 2) ограничивают пределы диспозитивности в связи с отсутствием возможности заключения мирового соглашения без признания ответчиком обстоятельств дела в полном объеме;
- 3) не допускают утверждения в мировых соглашениях условий об освобождении от административной ответственности;
- 4) при заключении мировых соглашений между антимонопольным органом и ответчиком участвует третье лицо — независимый арбитр в лице суда.

⁵ В данной статье термин «мировое соглашение» равнозначен термину «соглашение» в соответствии со ст. 190 АПК РФ. — *Прим. авт.*

⁶ В своей работе М. З. Шварц не рассматривал мировые соглашения по публичным спорам. Вместе с тем разработанная им классификация видится применимой по отношению к таким соглашениям. — *Прим. авт.*

Заключение

Подводя итоги проведенного анализа, полагаем, что введение института добровольных обязательств актуально для российского законодательства из-за отсутствия аналогичных институтов и наличия острой необходимости в предоставлении ответчику по делу права на урегулирование спора с антимонопольным органом на ранней стадии.

Таким образом, наделение компаний-ответчиков правом на урегулирование спора с антимонопольным органом на стадии рассмотрения антимонопольного дела в административном порядке позволит достичь комплексного решения задачи: по эффективному и оперативному урегулированию спора до передачи его в суд; обеспечения конкуренции и соблюдения интересов потребителей и одновременной поддержки компаний в условиях санкционного давления: стимулирования их к принятию мер по обеспечению конкуренции взамен снижения «фискальной» нагрузки. ■

Список источников [References]

- Самолысов П.В. Тенденции развития конкурентного права и антимонопольного процесса // Юрист. 2019. № 11. С. 43-48, <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2019-11-43-48> [Samolysov P.V. Tendencies of the development of competition law and the antimonopoly procedure // Jurist. 2019; (11): 43-48. (In Russ.). <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2019-11-43-48>]
- OECD (2022), Remedies and commitments in abuse cases, OECD Competition Policy Roundtable Background Note, www.oecd.org/daf/competition/remedies-and-commitments-in-abuse-cases2022.pdf (Дата обращения: 14.10.2024).
- Климкин Н.С. Административный договор в системе договорных отношений Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 2 (30). С. 43–55 [Klimkin N.S. Administrative contract in the system of contractual relations of the Russian Federation // University Proceedings. Volga Region. Social Sciences. 2014;(2):43–55. (In Russ.)]
- Алешин К.Н., Артемьев И.Ю., Большаков Е.А. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» (постатейный) / Отв. ред. И.Ю. Артемьев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут. 2016. 1024 с. [Aleshin K.N., Artemyev I.Yu., Bolshakov E.A. et al. Scientific and practical commentary on the Federal Law "On Protection of Competition" (article by article) / Rev. ed. I.Yu. Artemyev. 2nd ed., redesign. and supplement. M.: Statute. 2016. 1024 p. (In Russ.)]
- Арбитражный процесс: Учебник для студентов юрид. вузов и факультетов. 4-е изд., перераб. и доп. / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Изд. дом «Городец», 2011. 751 с. [Arbitration procedure: Textbook for students of law schools and faculties. 4th ed., rev. and amend. / Ed. by M.K. Treushnikov. M.: Publishing House "Gorodets", 2011. 751 p. (In Russ.)]
- Арбитражный процесс: Учебник / Отв. ред. В.В. Ярков. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2017. 752 с. [Arbitration procedure: Textbook / Ed. by V.V. Yarkov. 7th ed., rev. and amend. M.: Statute, 2017. 752 p. (In Russ.)]
- Шварц М.З. О допустимости мировых соглашений, отрицающих допрощесуальный фактический состав // Закон. 2023. № 4. С. 14-21. <https://doi.org/10.37239/0869-4400-2023-20-4-14-21> [Schwarts M.Z. On the admissibility of settlement agreements denying the pre-procedural set of facts // Statute. 2023;(4):14-21. (In Russ.) <https://doi.org/10.37239/0869-4400-2023-20-4-14-21>]
- Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: Монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. М.: Эксмо. 2008. 446 с. ISBN 978-5-699-26385-1 [Tikhomirov Yu.A. Modern public law: Monographic textbook / Yu.A. Tikhomirov. M.: Eksmo. 2008. 446 p. (In Russ.). ISBN 978-5-699-26385-1]
- Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности Юриспруденция / Д.Н. Бахрах. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. 622 с. ISBN 978-5-699-45583-6 [Bakhrahh D.N. Administrative Law of Russia: a textbook for students of higher educational institutions studying in the specialty Jurisprudence / D.N. Bakhrahh. 6th ed., revised. and add. M.: Eksmo. 2011. 622 c. (In Russ.). ISBN 978-5-699-45583-6]

Сведения об авторе

Румянцева Елизавета Михайловна: аспирант кафедры конкурентного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА) elizaveta.rumyantseva@denuo.legal