

го правонарушения будет поступать от ребенка, самого родителя, свидетелей правонарушения (педагогов, соседей, др.). По мнению секретарей территориальных комиссий г. Омска, вероятность выявления правонарушения на основании показаний ребенка или родителя ничтожно мала, оценивать же доказательства по делу, устанавливать степень вины правонарушителя будет комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Таким образом, российский законодатель, устанавливая административную ответственность

за правонарушения родителей (лиц, их заменяющих), посягающих на те или иные права несовершеннолетних своими противоправными действиями (бездействием), закрепляет в КоАП РФ, на его взгляд, наиболее важные составы правонарушений. Практику реализации комиссиями возможности привлечения к ответственности родителей несовершеннолетних за правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 5.35, ч. 2 ст. 6.23 КоАП РФ, можно будет проанализировать по прошествии определенного периода времени.

Библиографический список

1. Банщикова, С. Л. Административные наказания за неисполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и содержанию несовершеннолетних / С. Л. Банщикова // Вестн. Ом. юрид. ин-та. – 2007. – № 1 (6). – С. 17–20.
2. О внесении изменений в Закон Омской области «Об административной ответственности за нарушения общественного порядка на территории Омской области» : закон Ом. обл. от 25 марта 2002 г. № 365-ОЗ // Ом. вестн. – 2002. – 27 марта.
3. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О рекламе» в связи с принятием Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» : федер. закон от 21 окт. 2013 г. № 274-ФЗ // Рос. газ. – 2013. – 23 окт.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 3 февр. 2015 г. № 7-ФЗ // Рос. газ. – 2015. – 6 февр.
5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 4 мая 2011 г. № 98-ФЗ // Рос. газ. – 2011. – 6 мая.
6. Об административной ответственности за правонарушения на городском, пригородном и межмуниципальном транспорте и нарушение общественного порядка на территории Омской области : закон Ом. обл. от 28 нояб. 1994 г. № 13-ОЗ // Коммер. вести. – 1995. – 25 янв.

УДК 347.1

ПРОБЛЕМА СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ В АНТИМОНОПОЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ Problem of Adversarial Principle in Antimonopoly Trial

С. С. Суменков – аспирант Омской юридической академии

S. S. Sumenkov – a post-graduate student of the Omsk Law Academy



Аннотация. В статье российский антимонопольный процесс рассматривается как квазисудебный, так как начала состязательности в некоторой степени нашли свое воплощение в российском антимонопольном законодательстве.

The article considers antimonopoly trial in the Russian Federation as a quasi-judicial process, because adversarial nature of the judicial process is to some extent implemented in the Russian antimonopoly law.

Ключевые слова: антимонопольное нарушение, административное право, административная ответственность, антимонопольное законодательство.

Antimonopoly violation, administrative law, administrative responsibility, antimonopoly legislation.

Привлечение к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства осуществляется в порядке, регламентированном соответствующими нормами процессуального (процедурного) характера. В данном случае речь идет о юридическом процессе, который можно определить как комплексную систему правовых порядков (форм) деятельности уполномоченных органов государства, должностных лиц, а также заинтересованных в разрешении различных юридических дел иных субъектов права [4].

Одним из видов юридического процесса является процесс административный. Существует мнение, что административный процесс в узком юрисдикционном смысле – это рассмотрение государственными органами споров, возникающих при разрешении индивидуальных дел, а также применение мер принуждения [10].

Без сомнения, указанное определение нельзя признать удачным, ведь органы судебной власти в рамках, например, уголовного судопроизводства также рассматривают и разрешают конкретные дела и применяют меры принуждения. Кроме того, в Российской Федерации административное судопроизводство выделяется в качестве самостоятельной формы судебной власти [2, с. 430]. По той же причине нельзя полностью согласиться и с определениями административного процесса в качестве властной деятельности государственной администрации, осуществляемой в рамках административно-процессуальной формы и состоящей в решении определенных дел путем принятия и исполнения административных актов, а административно-юрисдикционного процесса – как деятельности субъектов государственной исполнительной власти по разрешению споров между различными субъектами, а также по применению мер административного и дисциплинарного принуждения, осуществляемой в административно-процессуальной форме [3, с. 310–311].

По нашему мнению, понятием административного процесса (в том числе и административно-юрисдикционного) охватывается деятельность по разрешению индивидуальных дел, осуществляемая как органами государственного

управления, так и судами при условии осуществления ее в соответствии с нормами административного права.

Как справедливо отмечает П. П. Серков, рассмотрение дел об административных правонарушениях и назначение административного наказания должностными лицами органов исполнительной власти – вынужденное решение государства, некий компромисс между валом административных правонарушений и затратами на рассмотрение дел судами [12, с. 336]. При этом, по мнению исследователя, деятельность органов исполнительной власти, по существу, совпадает с деятельностью суда, и поэтому вполне правомерно характеризовать ее как квазисудебную или квазиправосудие [12, с. 43, 346].

По-видимому, следует согласиться с вышеприведенными тезисами П. П. Серкова, однако, по нашему мнению, довод автора о том, что понятие юрисдикции охватывает исключительно «полномочия судебной власти на осуществление правосудия», поскольку «деятельность органов исполнительной власти (в отличие от деятельности судов) не предполагает состязательности сторон» [12, с. 287], не в полной мере согласуется с существующей российской правовой действительностью. В этой связи хотелось бы обратить внимание на антимонопольный процесс как наиболее специфичную, на наш взгляд, в современном российском административном праве разновидность административного процесса.

Отметим, что современное российское законодательство не содержит понятия «антимонопольный процесс», используя такие понятия, как «рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства», «производство по делу об административном правонарушении в области антимонопольного законодательства» [6]. Сравнивая рассмотрение дела об административном правонарушении с рассмотрением комиссией антимонопольного органа дела о нарушении антимонопольного законодательства, ряд исследователей обращают внимание на то, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) устанавливает более жесткие процессуальные требования, чем Федеральный закон от 26 июля

2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции, Закон), и более высокие стандарты доказывания [11, 14].

На наш взгляд, такая позиция далеко не бесспорна. Так, согласно ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии с настоящим кодексом.

В соответствии с ч. 1 ст. 43 Закона о защите конкуренции с момента возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства лица, участвующие в деле, имеют право знакомиться с материалами дела, делать выписки из них, представлять доказательства и знакомиться с доказательствами, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, заявлять ходатайства, давать пояснения в письменной или устной форме комиссии, приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, знакомиться с ходатайствами других лиц, участвующих в деле, возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в деле.

Более того, согласно п. 1.10 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 мая 2012 г. № 339 [7], с момента возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства лица, участвующие в деле, имеют право: знакомиться с материалами дела; делать выписки из материалов дела; представлять доказательства; знакомиться с доказательствами; задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле; заявлять ходатайства; давать пояснения в письменной или устной форме комиссии; приводить свои доводы по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам; знакомиться с ходатайствами других лиц, участвующих в деле; возражать против ходатайств, доводов других лиц, участвующих в деле; в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства; вести фотосъемку, видеозапись

рассмотрения дела, трансляцию по радио и телевидению рассмотрения дела с разрешения председателя комиссии.

Обращает на себя внимание, что лицо, участвующее в деле о нарушении антимонопольного законодательства, наделено правами задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, и возражать против ходатайств и доводов других лиц, участвующих в деле.

Участникам производств по делам об административных правонарушениях КоАП РФ вышеуказанных прав прямо не предоставляет, возлагая обязанность по доказыванию на административный орган [16]. Это свидетельствует о том, что рассмотрение комиссией антимонопольного органа дела о нарушении антимонопольного законодательства, представляющее собой с точки зрения содержания разрешение споров в частноправовой сфере взаимодействия хозяйствующих субъектов (но в целях защиты публичных интересов), закономерно впитало в себя некоторые начала состязательности, присущие судебному процессу [13, с. 116]. Более того, КоАП РФ не содержит норм о процессуальном порядке признания доказательств недопустимыми [12, с. 316].

В то же время с формальной точки зрения И. В. Цветков верно отмечает, что «закон не содержит четких норм, регламентирующих правила распределения бремени доказывания по антимонопольным делам» [14]. Вместе с тем, как справедливо обращала внимание Н. И. Клейн, «в состязательном процессе уделяется большое внимание его доступности, обеспечению равных прав сторон. Нормы о процедуре рассмотрения дел антимонопольным органом также обеспечивают лицам, привлекаемым за нарушение антимонопольного законодательства, и иным лицам, участвующим в процессе, возможность знакомиться с материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства, участвовать в рассмотрении дела. Однако при этом следует иметь в виду, что в случае нарушения ст.ст. 10, 11 и ряда иных статей Закона о защите конкуренции имеется экономическое неравенство хозяйствующих субъектов. О контрагенте хозяйствующей организации, занимающей доминирующее положение, можно говорить как об экономически зависимой стороне рыночных отношений, лишенной часто возможности выбрать другого контрагента, особенно когда хозяйствующий субъект – субъект естественной монополии. В этих условиях экономически более слабый

участник рыночных отношений либо экономически зависимый должны получить активную поддержку антимонопольного органа» [5].

Другие исследователи также обращают внимание на указанное обстоятельство: «Состязательность в антимонопольных процессах способствует взаимному обогащению экспертов и в антимонопольных органах, и на стороне обвиняемых в нарушении закона. Анализ содержания дел о нарушении антимонопольного законодательства, в которых решения антимонопольных органов оспаривались в нескольких судебных инстанциях (проведенный пусть и на небольшой выборке), показывает, что в 90 % случаев можно говорить о последовательной аргументации» [9, с. 62].

Согласимся: Закон о защите конкуренции также не содержит норм, устанавливающих требования к доказательствам в части их допустимости, а также норм, предусматривающих возможность отвода (самоотвода) членов комиссии, эксперта, переводчика, в связи с чем, например, Ю. Салыхин подверг Закон обоснованной критике: «Отсутствие института отвода в Законе о защите конкуренции противоречит общепризнанным принципам и нормам международного права и не соответствует истории и традициям российского процессуального права, в связи с чем от законодателя требуется устранить этот пробел» [11].

Между тем указанный автор в обоснование своей позиции ссылается на постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 1 июля 2013 г. по делу № А19-17802/2011, в котором указано, в частности, следующее: «Относительно ссылок заявителей апелляционных жалоб на статью 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (с учетом ее толкования, данного Европейским Судом по правам человека в решениях от 16 июля 1971 года и от 28 июня 1978 года, согласно которому ее положения распространяются не только на суды, но и на административные органы) суд апелляционной инстанции отмечает следующее. Согласно пункту 1 статьи 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Аналогичные положения закреплены в пункте 1

статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах» [8]. Таким образом, в силу прямого действия норм международного права гарантии права на рассмотрение дела законным составом действуют в полной мере.

Комментируя приведенную выше позицию, процитируем также высказывание А. П. Шергина по поводу проблемы обеспечения права на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях, которая связана, по его мнению, «с не безгрешной деятельностью судей и других субъектов, осуществляющих административное преследование, о чем свидетельствуют многочисленные жалобы участников процесса, поступающие не только в суд, но и в аппарат Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека» [15, с. 6].

Так, согласно ч. 4 ст. 43 Закона о защите конкуренции лица, участвующие в деле, обязаны пользоваться добросовестно своими правами при рассмотрении дела. Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 51.2 Закона о защите конкуренции решение и (или) выданное на его основании предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства могут быть пересмотрены по новым и (или) вновь открывшимся обстоятельствам комиссией, принявшей такое решение и (или) выдавшей такое предписание, по заявлению лица, участвующего в деле, а также в случае установления комиссией предусмотренных настоящей статьей оснований для пересмотра решения и (или) предписания, среди которых (в соответствии с пунктом 2 части 2 указанной статьи): фальсификация доказательств, заведомо ложное показание лица, располагающего сведениями об обстоятельствах рассматриваемого дела, заведомо ложное заключение эксперта, заведомо неправильный перевод, повлекшие за собой принятие незаконного или необоснованного решения и (или) выдачу на его основании предписания.

Возможность каких-либо неблагоприятных последствий вследствие отсутствия норм, касающихся отвода (самоотвода) членов комиссии антимонопольного органа, на наш взгляд, исключается благодаря коллегиальному характеру указанного органа и принимаемых им актов. Н. И. Клейн указывает: «Следует полагать, что суд может признать решение антимонопольного органа недействительным лишь в случае, если нарушение процессуальных норм повлияло на существо решения. В частности, если

дело было рассмотрено без участия лица, в действиях которого обнаружены признаки нарушения антимонопольного законодательства, когда это лицо не было уведомлено о слушании дела в установленном порядке; если заявление подано лицом, не состоящим в правоотношении с хозяйствующим субъектом, в отношении которого возбуждено дело» [5].

Исходя из изложенного, Закон о защите конкуренции, очевидно, предоставляет участникам дел о нарушениях антимонопольного законодательства в некотором смысле даже более широкие процессуальные гарантии, нежели закрепленные в КоАП РФ применительно к производству по делам об административных правонарушениях в сфере антимонопольного законодательства. В то же время ввиду закрепления процедуры рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в Законе о защите конкуренции, который устанавливает свои особые правила доказывания, указанная процедура с формальной точки зрения действительно обособлена в определенной степени

от производства по делам об административных правонарушениях, что противоречит ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ.

Такое обособление, по нашему мнению, является следствием бесконтрольного процесса дифференциации законодательства, который представляет из себя, как справедливо указывал С. С. Алексеев, «разветвление, расщепление, приобретение той или иной ветвью все более специфических, своеобразных черт» [1, с. 53].

Таким образом, представляется необходимым закрепить в КоАП РФ единую процедуру привлечения к административной ответственности за совершение административных правонарушений в области антимонопольного законодательства путем интеграции предусмотренной Законом о защите конкуренции административной процедуры рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в производство по делу об административном правонарушении с обязательным сохранением специфических особенностей в части порядка рассмотрения.

Библиографический список

1. Алексеев, С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 263 с.
2. Алехин, А. П. Административное право России. Первая часть : учеб. / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЗЕРЦАЛО-М, 2009. – 528 с.
3. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учеб. / Д. Н. Бахрах, В. Г. Татарян. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2009. – 608 с.
4. Горшенев, В. М. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников и др. ; под общ. ред. В. М. Горшенева. – Харьков : Вища шк., 1985. – 192 с.
5. Клейн, Н. И. Рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства арбитражными судами и антимонопольными органами / Н. И. Клейн // Проблем. вопр. гражд. и арбитраж. процессов / под ред. Л. Ф. Леснической, М. А. Рожковой ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – М. : Статут, 2008. – С. 417–437.
6. О защите конкуренции : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – 27 июля.
7. Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ Федер. антимоноп. службы от 25 мая 2012 г. № 339 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
8. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда по делу № А19-17802/2011 от 1 июля 2013 г. [Электронный ресурс] // Электронное правосудие. – Режим доступа: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/258222da-0106-4ce1-af40-d9331690cd79/A19-17802-2011_20130701_Reshenija%20i%20postanovlenija.pdf (дата обращения: 1.08.2014).
9. Развитие и применение антимонопольного законодательства в России: по пути достижений и заблуждений : доклад / [С. Б. Авдашева и др. ; науч. ред. С. Авдашевой] ; Гос. ун-т Высш. шк. экономики. – М. : МАКС Пресс, 2011. – 110 с.
10. Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева ; Ин-т гос-ва и права. – М. : Юрид. лит., 1964. – 156 с.
11. Саляхудинов, Ю. Об отводе членов комиссии антимонопольного органа [Электронный ресурс] / Ю. Саляхудинов // Конкуренция и право. – Режим доступа: http://www.cljournal.ru/ann2/90/#_ftn11 (дата обращения: 12.12.2014).
12. Серков, П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : моногр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2012. – 480 с.
13. Суменков, С. С. Антимонопольный процесс как квазисудебный административно-юрисдикционный процесс / С. С. Суменков // Бизнес, менеджмент и право. – 2014. – № 1 (29). – С. 114–116.
14. Цветков, И. В. Рассмотрение антимонопольных дел: исправление системных недостатков [Электронный ресурс] / И. В. Цветков // Конкуренция и право. – Режим доступа: <http://www.cljournal.ru/ann2/52/> (дата обращения: 30.11.2014).
15. Шергин, А. П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности / А. П. Шергин // Адм. право и процесс. – 2010. – № 3. – С. 3–7.
16. Якимов, А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : моногр. / А. Ю. Якимов. – М. : Проспект, 1999. – 200 с.